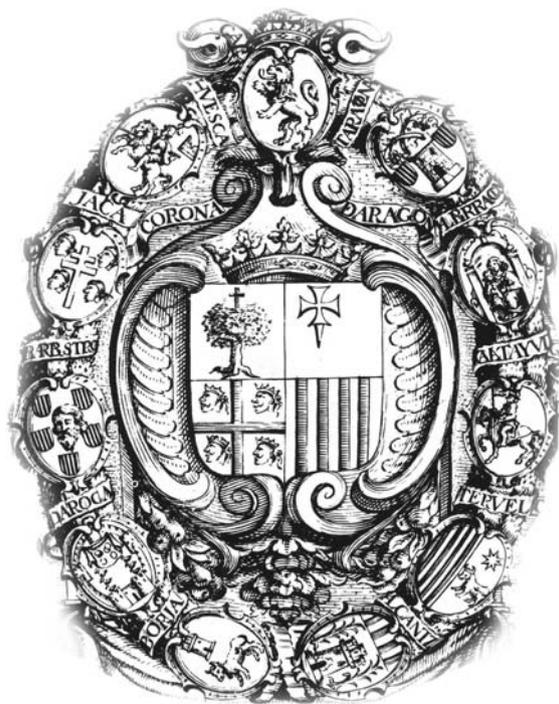


DERECHO Público Aragonés



CON LA COLABORACIÓN DE



iberCaja

Obra Social

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

© Copyright by
EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Quinta Edición, 2014

Edita:

El Justicia de Aragón

Depósito legal: Z-134-2014

ISBN: 978-84-92606-28-3

Diseño, maquetación e impresión:

Tipolínea, S.A.U.

Isla de Mallorca, 13

50014 Zaragoza

DERECHO Público Aragonés

5ª Edición

ANTONIO EMBID IRUJO
Director

*Rafael Alcázar Crevillén • Ricardo Luis Chueca Rodríguez • Eloy Colom Piazuolo
Manuel Contreras Casado • Antonio Embid Irujo • Antonio Fanlo Loras
Germán Fernández Farreres • Ángel Garcés Sanagustín • José Antonio García Cruces
Carlos Garrido López • Fernando Gurrea Casamayor • Ismael Jiménez Compaired
Ignacio Moralejo Menéndez • Juan María Pemán Gavín • Luis Pomed Sánchez
Eva Sáenz Royo • Ramón Salanova Alcalde • Sergio Salinas Alcega • Beatriz Setuáin Mendia*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

INDICE

I. PRÓLOGO DEL JUSTICIA DE ARAGÓN	15
II. PRESENTACIÓN	
SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO PUÚBLICO ARAGONÉS. ALGUNAS REFLEXIONES INTERESADAS (Antonio EMBID IRUJO)	19
III. DERECHOS	
1. LOS DERECHOS DE LOS ARAGONESES (Eva SÁENZ ROYO)....	59
IV. INSTITUCIONES	
1. LAS CORTES DE ARAGÓN (Manuel CONTRERAS CASADO)	95
2. REGIMEN ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ).....	149
3. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (Antonio EMBID IRUJO)	197
4. EL JUSTICIA DE ARAGÓN: POSICIÓN INSTITUCIONAL Y FUNCIONES (Carlos GARRIDO LÓPEZ).....	253

ÍNDICE

V. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: PLANTEAMIENTOS GENERALES (Germán FERNANDEZ FARRERES)	295
2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL (Ramón SALANOVA ALCALDE).....	343
3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (Antonio FANLO LORAS).....	381
4. EL SECTOR AGRARIO (Antonio EMBID IRUJO)	433
5. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO (Rafael ALCÁZAR CREVILLÉN)	465
6. PATRIMONIO CULTURAL (Luis POMED SÁNCHEZ).....	575
7. MEDIO AMBIENTE (Antonio EMBID IRUJO)	615
8. ACCIÓN SOCIAL (Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN)	651
9. ENSEÑANZA (Fernando GURREA CASAMAYOR)	709
10. LA LEGISLACIÓN ARAGONESA SOBRE SANIDAD (Juan María PEMÁN GAVIN).....	757
11. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES (José Antonio GARCÍA-CRUCES e Ignacio MORALEJO MENÉNDEZ).....	793
12. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (Sergio SALINAS ALCEGA).....	851

VI. MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES

1. EMPLEADOS PÚBLICOS (Eloy COLOM PIAZUELO).....	885
2. LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (Ismael JIMÉNEZ COMPAIRED).....	917
3. EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (Beatriz SETUÁIN MENDÍA).....	1001

ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.
AREV	Asociación de Regiones Europeas Vitícolas.
AGE	Administración General del Estado.
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
Arz.	Aranzadi (Repertorio de Jurisprudencia).
BIFI	Instituto Universitario de Biocomputación y Física de los Sistemas Complejos.
BOA	Boletín oficial de Aragón.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOCA	Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.
BOCG-CD	Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados.
BON	Boletín Oficial de Navarra.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CALRE	Conferencia de Asambleas Legislativas de Regiones Europeas.
CA	Comunidad Autónoma.
CAr.	Comunidad Autónoma de Aragón.
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.
CARUE	Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea
CCAA	Comunidades Autónomas.
CCEE	Comunidades Europeas.
CCOO	Comisiones Obreras.
CE	Constitución Española.
CER	Censo de los Electores Residentes en España.

CERA	Censo Electoral de los Residentes Ausentes.
CERE	Censo Electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones al Parlamento Europeo.
CIRCE	Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos.
CITA	Centro de Información Territorial de Aragón.
COREPER	Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros de la Unión Europea.
CPFFCA	Consejo de Política Financiera y Fiscal de las Comunidades Autónomas.
CPLRE	Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (Consejo de Europa).
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas.
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
CTP	Comunidad de Trabajo de los Pirineos.
D	Decreto.
DA (1ª acepción)	Documentación Administrativa.
DA (2ª acepción)	Disposición adicional.
DG	Dirección General.
DGA	Diputación General de Aragón.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
EEAA	Estatutos de Autonomía.
EA	Estatuto de Autonomía de Andalucía.
EAr	Estatuto de Autonomía de Aragón.
EAV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
EC	Estatuto de Autonomía de Cataluña.
ECan	Estatuto de Autonomía de Canarias.
ECV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
EEUZ	Estatutos de la Universidad de Zaragoza.
EG	Estatuto de Autonomía de Galicia.
ENP	Espacios Naturales Protegidos.
EPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco.
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
FGSPF	Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.
FETE.UGT	Unión General de Trabajadores de la Enseñanza.
FJ	Fundamento Jurídico.
FSG	Fondo de Suficiencia Global.
GGPP	Grupos Parlamentarios.
IAAP	Instituto Aragonés de Administración Pública.
IIIA	Instituto Universitario de Investigación en Ingeniería de Aragón.

INA	Instituto Universitario de Investigación de Nanociencia en Aragón.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud.
INSPIRE	Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
ITE	Ingresos Tributarios del Estado.
ITPAJD	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
JA	Justicia Administrativa.
JAr	Justicia de Aragón.
JEA	Junta Electoral de Aragón
JEC	Junta Electoral Central.
JEP	Junta Electoral Provincial.
LALA	Ley de Administración Local de Aragón.
LBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LEA	Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.
LEBEP	Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa.
LGS	Ley General de Sanidad.
LGT	Ley General Tributaria.
LJAr	Ley del Justicia de Aragón.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LLOO	Leyes Orgánicas.
LO	Ley Orgánica.
LOCE (1ª acepción)	Ley Orgánica del Consejo de Estado.
LOCE (2ª acepción)	Ley Orgánica de la Calidad de la Enseñanza.
LODE	Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.
LODP	Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.
LOE	Ley Orgánica de Educación.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado.
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las CCAA.
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo.
LOPEG	Ley Orgánica de Participación, evaluación y gobierno de los centros escolares.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

LORU	Ley Orgánica de Reforma Universitaria.
LOTA	Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
LOU	Ley Orgánica de Universidades.
LPA	Ley del Proceso Autonómico.
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPAr	Ley del Patrimonio de Aragón.
LPGAr	Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.
LPHE	Ley del Patrimonio Histórico Español.
LRDA	Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LS	Ley de Suelo.
LSalud	Ley de Salud de Aragón.
LSAS	Ley del Servicio Aragonés de Salud.
LtppaR	Ley de Tasas y Precios Públicos de Aragón.
LUA	Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.
MECyD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
NRP	Número de Registro Personal.
OCE	Oficina del Censo Electoral.
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
OM	Orden Ministerial.
PAC	Política Agraria Comunitaria.
PAR	Partido Aragonés.
PISA	Program for International Student Assessment.
PLRSAL	Proyecto de Ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local.
PP	Partido Popular.
PSOE	Partido Socialista Obrero Español.
RAMINP	Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
RAP	Revista de Administración Pública.
RArAP	Revista Aragonesa de Administración Pública.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RCAr	Reglamento de las Cortes de Aragón.
RCG	Revista de las Cortes Generales.
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto-Ley.
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional.

REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea.
RJAr	Reglamento del Justicia de Aragón.
RLVA	Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, en materia de Organización, Planteamientos, Urbanismo y Régimen de Pequeños Municipios aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón 52/2002, de 19 de febrero.
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública.
SAS	Servicio Aragonés de Salud.
SITA	Sistema de Información Territorial de Aragón.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea.
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TRLA (1ª acepción)	Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
TRLA (2ª acepción)	Texto Refundido de la Ley de Aguas .
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLHCA	Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.
TRLPar	Decreto-Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón.
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local.
TS	Tribunal Supremo.
TSJAr	Tribunal Superior de Justicia de Aragón.
UCD	Unión de Centro Democrático.
UE	Unión Europea.

I. PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN

Volvemos a presentar y editar otra nueva edición, la quinta, del Manual de Derecho Público Aragonés, que dirige el profesor Antonio Embid Irujo y en el que participan un número considerable de importantes juristas. A todos mi agradecimiento, el de sus alumnos y lectores.

El derecho es algo vivo y como tal cambiante, con un principio y un fin. El derecho público lo es más, porque responde muchas veces a las exigencias del momento. A través de este derecho los Gobiernos llevan a la práctica sus programas y proyectos. Los cambios de mayorías parlamentarias influyen en él rápidamente.

Por eso no es fácil, porque se legisla mucho, conocer ni qué es lo que está en vigor ni cuál es la interpretación adecuada de las partes más dudosas, novedosas o abstractas que tiene el ordenamiento jurídico.

Afrontamos esta nueva edición con el fin de dar facilidades a los alumnos y profesionales, para que puedan estar al día de lo que dice la ley y opina la doctrina y jurisprudencia; también para facilitar pautas que permitan razonar, a los que tienen que aplicar el derecho, los jueces y los funcionarios y para generar seguridad jurídica, que es base principal para la creación de la riqueza en los países mas avanzados.

No son tiempos fáciles, los recursos por escasos son más valiosos, pero el Derecho aragonés siempre ha sido una de nuestras señas de identidad y por ello bien merece la pena seguir apostando por su difusión y aplicación. El éxito de las ediciones anteriores, ya agotadas, es un aval para El Justicia.

Por último, quiero dar las gracias a IberCaja por el respaldo económico y sobre todo por la confianza que sigue depositando en lo que publica la Institución del Justicia de Aragón.

Fernando GARCÍA VICENTE
Justicia de Aragón

II
PRESENTACIÓN

SOBRE LA EVOLUCION DEL DERECHO PÚBLICO ARAGONES. ALGUNAS REFLEXIONES INTERESADAS

Antonio EMBID IRUJO

SUMARIO: I. PROPÓSITOS.– II. ES QUE, EVIDENTEMENTE, EXISTE EL DERECHO PÚBLICO ARAGONÉS.– III. Y, SIN EMBARGO, SE MUEVE. DE LA EVOLUCIÓN DEL ESTATUTO A TRAVÉS DE SUS REFORMAS. CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007.– IV. LA CONCIENCIA DE SER: 1. El Derecho Civil y los proyectos de estatutos históricos. Una referencia a Andalán. 2. Dos partidos políticos nacionalistas. 3. Lo singular en el Estatuto de Autonomia: foralidad, financiación, nacionalidad. 4. El debate parlamentario sobre la derogación del Decreto de Nueva Planta. 5. Signos propios: fiesta, bandera, escudo, himno, lenguas. El cuidado y enseñanza del Derecho Aragonés.– V. LA REGULACIÓN JURÍDICA Y LOS DEBATES EN TORNO AL AGUA. OTRO SIGNO DISTINTIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.– VI. ESTOS SON MIS PODERES.– VII. NOTA BIBLIOGRAFICA.

I. PROPÓSITOS

Un libro colectivo necesita una presentación que sirva también de Introducción general y que debe asumir por obligación y lógica aquél que se ha encargado de imaginar su existencia y contenido y, posteriormente, de coordinar sus diferentes partes. En el presente supuesto y al tratarse de una quinta edición¹, sus propósitos y objetivos deben considerarse entendidos por difundidos desde la primera y, en todo caso, el Prólogo de la persona que representa la Institución que ha llevado a cabo todas las ediciones, el Justicia de Aragón, es ya de por sí explicativo y, desde luego, significativo.

Por eso pienso que lo más necesario ahora, cuando nos encontramos a algo más de treinta años de distancia temporal de la constitución de las Cortes de Aragón (20-5-1983) y, por tanto, del surgimiento de la posibilidad y hasta obligación de crear Derecho Aragonés desde la propia Comunidad², lo más necesario, digo, es llevar a cabo una suerte de reflexión general sobre el sentido global de esta creación, sobre algunas líneas de evolución o propiedades que quepa descubrir en este Derecho y que nos permita a su través y entre otras cosas, observar y comprender también algunas de las características de la Comunidad Autónoma de Aragón, ente público representativo de un territorio más que histórico que alguien cuyo talento y empuje añoramos —sobre todo

¹ La primera edición apareció en 1990, la segunda en 2000, la tercera en 2005 y la cuarta en 2008, siempre bajo el signo de la institución del Justicia de Aragón. Dada la evolución del ordenamiento jurídico aragonés y en función del tiempo transcurrido, todas las ediciones (incluida por supuesto ésta) lo son en el más pleno sentido de la palabra, pues los autores han debido revisar por entero sus textos y algunos ser escritos casi completamente de nuevo. Esta quinta edición, particularmente, está marcada por el desarrollo normativo de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobada por LO 5/2007, de 20 de abril.

² Hablo de obligación dada, entre otras cosas, la jurisprudencia constitucional que ha reducido tremendamente la capacidad del Estado de promulgar normas a título supletorio (ex art. 149.3 CE) cuando todas las CCAA tienen competencia exclusiva sobre una determinada materia. (Cfr., entre otras muchas, la STC 61/1997, de 20 de marzo, en el ámbito de la legislación urbanística).

esta última cualidad—, dijo hace demasiados años que se definía por su Derecho.

Me parece de interés insistir en, igual que en ediciones anteriores, que llamo a estas reflexiones «interesadas» porque desde los presupuestos tradicionales del Derecho Administrativo que centra en quien tiene la condición de «interesado» un haz de posibilidades de actuación y también de lo contrario, de negaciones de ella, siendo interesado quien tiene una posición especial, distinguible perfectamente de la de otro sujeto en relación a una situación determinada, yo poseo en relación al Derecho Aragonés esa condición de «interesado» que no tengo ni que sustentar con ahínco ni, mucho menos, intentar negar ahora. Sería, además, tarea vana y, por tanto, inútil y solo propia de ociosos. Dejémosla para otros con más tiempo y motivos para emprenderla.

Solo me queda esperar —confiando de paso en la ayuda de los múltiples dioses a los que me encomiendo e invoco respetuoso al comienzo de esta tarea—, en que además de interesadas, las reflexiones que siguen resulten interesantes. Vamos allá.

II. ES QUE, EVIDENTEMENTE, EXISTE EL DERECHO PÚBLICO ARAGONÉS

El libro del que este estudio es elemento introductorio, se llama *Derecho Público Aragonés*. El título es arriesgado por lo genérico pero más que apropiado por el objetivo que se plantea. En estos tiempos de escépticos y descreídos en nómina, un ejercicio académico que se preciara de riguroso debería comenzar por poner a discusión la misma existencia de un Derecho «Público» entendido y definido por oposición a un Derecho puramente «Privado». Probablemente si tuviera obligación de participar en tal debate —cosa que no haría voluntariamente, ni por asomo— yo sería de los que me inclinara por relajar la distinción nombrada, sobre todo si de la misma se quisieran deducir cualquier tipo de consecuencias que superaran el plano del mero entretenimiento universitario. Sin embargo y cuando se trata, como en esta ocasión, de agrupar un conjunto de trabajos cuyo objetivo es servir con utilidad a una colectividad numéricamente superior a la académica, tal mención deja de ser superflua y tiene varias evidentes funcionalidades que quiero resaltar.

Sirve, en primer lugar, para tener una idea inicial, aproximativa, de lo que en el texto puede encontrarse. Es claro que el Derecho «Público», al menos en las concepciones tradicionales, es aquél que preside un tipo de relaciones jurídicas en las que una de las partes —cuando no las dos— es un Poder Público, siendo indiferente que éste actúe siempre con sujeción al Derecho Público, pues eso, a estos efectos, es cuestión menor. Desde esos presupuestos se explica que en el volumen se contengan estudios dedicados a las Instituciones de la Comunidad Autónoma pero también a sus Competencias más

importantes, en cuanto su régimen jurídico presupone que se entablen necesariamente relaciones jurídicas en las que participe un Poder Público, normalmente el Gobierno o la Administración autonómica. De esta forma aparecen en él también estudios dedicados al régimen financiero de la Comunidad, pues la ordenación jurídica del ingreso y del gasto se incluye, por definición, en aquellos lugares donde tenemos que hablar de Poder y de Potestad para comprender y explicar. También instituciones a veces incluibles en el Derecho Mercantil (cooperativas, consumidores) son estudiadas en este volumen en cuanto que ellas, como el mismo moderno Derecho Mercantil, están profundamente sesgadas por la actividad interventora que desde muchos puntos de vista ejercen los poderes públicos.

Hablar de *Derecho Público Aragonés* tiene otras virtualidades. Permite a su través, por ejemplo, descubrir las claves de un sistema constitucional de reparto competencial entre el Estado y las CCAA, que deja las materias e instituciones tradicionalmente propias del Derecho Privado en las manos del Estado y que pone el peso y desarrollo de la competencia de las CCAA en el ámbito del Derecho Público. Obsérvese, así, cómo se atribuyen al Estado con exclusividad la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y laboral (art. 149.1.7 CE) y cómo lo mismo sucede en principio con la legislación civil (art. 149.1.8 CE) al margen de la posibilidad de que las CCAA en donde existan Derechos Civiles, Forales o especiales puedan ejercer competencias de «conservación, modificación y desarrollo» del mismo, lo que, por cierto, ha sido interpretado por el TC con generosa largueza hacia las CCAA, entre ellas la aragonesa.

Es obvio, por tanto, que el *Derecho Público Aragonés* existe por definición. O, dicho de otra forma, si algún Derecho tiene garantizada su existencia y desarrollo en nuestra Comunidad Autónoma, su permanencia y crecimiento constante, es el Público y, desde luego, en muchas CCAA será exclusivamente Derecho Público el que integre su ordenamiento jurídico en cuanto que no ha existido en ellas Derecho Privado, al menos en el momento de su constitución como tales. Una observación «cuantitativa» de las normas de Derecho Público y Privado de las CCAA es más que representativa a los efectos de lo que indico, si bien no debe ser tomado esto más que como un simple indicio de lo que afirmo, sin pretender sacar otras consecuencias porque es evidente que escasas normas, cuantitativamente hablando, de Derecho Privado pueden tener sin embargo una gran trascendencia social, infinitamente superior a esas interminables y aburridas regulaciones de órganos administrativos de lánguida, por no decir mortecina, vida que probablemente sólo importaron en el mismo momento de confeccionar la nota oficial de prensa del Consejo de Gobierno para dar cuenta de su creación.

Resulta curioso, entonces, observar la contradicción que se produce desde este punto de vista entre el presente momento de descentralización autonómico y la situación aragonesa vivida con posterioridad a los Decretos de

Nueva Planta (1707-1711). En aquellos ya lejanos momentos sólo pervivía en Aragón el Derecho Privado, aun sin que éste tuviera asegurada su renovación, siendo cercenado el Derecho Público de raíz al darse paralela entrada sustitutiva por doquier al Derecho de Castilla. El planteamiento borbónico centralizador era solo compatible con las «Leyes Municipales de este Reyno de Aragón»³ lo que, dicho sea de paso y dados los vericuetos tan inextricables que a veces recorre la Historia, permitió fundar un movimiento foralista decimonónico que contribuiría sustancialmente y con más fuerza que ninguna otra causa, según mi opinión, a la permanencia del sentimiento de un Aragón entendido hasta territorialmente, con una funcionalidad y comprensión mucho mayor que la suma de las tres Provincias resultantes de la intervención de Javier DE BURGOS (30-11-1833), más de un siglo posterior a los Decretos de Nueva Planta. Lorenzo MARTIN-RETORTILLO se preguntó en 1977 al recensionar un libro de gran valor jurídico de Jesús DELGADO ECHEVARRIA, si pervivía Derecho Público Aragonés, lo que en aquél momento era un cuestionamiento hasta casi revolucionario, si es que en Derecho cabe utilizar esa palabra con alguna propiedad. Pero durante mucho tiempo de la vida autonómica reciente habría sido posible preguntar también si sobrevivía Derecho Privado Aragonés, al menos en el plano de la práctica, dado el desconocimiento complacido que del mismo se tenía en los despachos profesionales y en el foro⁴, realidad que afortunadamente está cambiando con relativa velocidad y para lo que puede ser decisiva la continuación, prudente y firme, del trabajo normativo continuado de las Cortes de Aragón desde su primera intervención en 1985.

Lo cierto es, finalmente, que esa dicotomía Derecho Público-Derecho Privado en la que he demostrado tan escasa creencia, puede tener unos reflejos textuales absolutamente imprevisibles en algunas normas, lo que permite observar de paso que, a veces, el Legislador que vive por definición en el mundo de lo «práctico» pretendiendo dirigirlo y modificarlo, puede ser más dogmá-

³ El texto del Real Decreto de 3 de abril de 1711 sobre establecimiento de un nuevo gobierno en Aragón y planta interina de su Real Audiencia de Zaragoza, lo cita parcialmente L. MARTIN-RETORTILLO en el trabajo que se menciona en la Bibliografía final. De forma completa puede verse en las págs. 90 y ss. del libro también allí mencionado de J. MORALES ARRIZABALAGA en el que, por cierto, hay algunas modificaciones poco significativas respecto al texto transcrito por MARTIN-RETORTILLO. Siguiendo a MORALES reproduzco el párrafo del que en el texto se contienen unas palabras: «...y que la Sala Civil ha de juzgar los pleytos civiles, que ocurrieran, según las Leyes Municipales de este Reyno de Aragón; pues para todo lo que sea entre particular y particular es mi Voluntad se mantengan, guarden y observen las referidas Leyes Municipales, limitándolas sólo en lo tocante a los contratos, dependencias, y casos, en que yo interviniere con cualquiera de mis Vassallos, en cuyos referidos casos y dependencias ha de juzgar la expressada Sala de lo Civil según las Leyes de Castilla».

⁴ Desconocimiento apoyado, entre otras cosas, en la incomprensible y criticable ausencia del Derecho aragonés del Plan de Estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza que ya ha sido remediado.

tico, si cabe, que el jurista especulativo. Vid. como prueba de lo que indico el rótulo y contenido del art. 18 de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1999, de 26 de marzo, relativa a Parejas estables no casadas, que reproduzco textualmente:

«Art. 18. *Normativa aragonesa de Derecho Público.*

Los derechos y obligaciones establecidos para los cónyuges en la normativa aragonesa de Derecho Público, que no tenga carácter tributario, serán de igual aplicación a los miembros de la pareja estable no casada»⁵.

De donde una norma típica por antonomasia del «Derecho Privado»⁶ acude a una expresión tan indeterminada como la de «Derecho Público» para fundar pretensiones legítimas de quienes se acojan a su contenido general⁷. Es un buen y paradójico final, hasta de corte casi dogmático como he dicho, para un apartado concebido bajo prismas pretendidamente iconoclastas.

III. Y, SIN EMBARGO, SE MUEVE. DE LA EVOLUCION DEL ESTATUTO A TRAVES DE SUS REFORMAS. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007

El *Derecho Público Aragonés* cuyas características comienzo a describir, forma un ordenamiento jurídico diferenciado⁸ que tiene a la cabeza al Estatuto de Autonomía. No desconozco que nos encontramos ante una norma estatal, pues los EEAA se aprueban mediante Ley Orgánica (art. 81.1 CE) pero por su origen y, sobre todo, por los efectos y colaboración imprescindible de las CCAA en su reforma⁹, los EEAA son también normas autonómicas y, desde

⁵ Este precepto es hoy el art. 315 del Código del Derecho Foral de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo.

⁶ Por cierto que sobre la regulación jurídica de las parejas estables no casadas es hoy imprescindible la lectura de la STC. 93/2013, de 23 de abril. Resuelve, trece años después de ser interpuesto, un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables. La STC declara la nulidad de varios preceptos de la Ley navarra y lleva a cabo una lectura de la competencia foral sobre derecho civil que no sirve para amparar muchos de los preceptos que, consiguientemente, se declaran inconstitucionales.

⁷ Aun cuando los efectos y amplitud de esta norma no son enteramente previsibles de la lectura de su mero texto, parece claro que el legislador ha podido estar pensando en cuestiones tales como ayudas o préstamos para la adquisición o alquiler de viviendas, acceso al régimen de viviendas protegidas, ayudas para familias numerosas, etc...En suma, acción de fomento y promoción de las Administraciones Públicas encuadrable en los esquemas de funcionamiento típicos del Estado del Bienestar. Es claro que son las respectivas normas sectoriales las que tendrán que hacer realidad el principio general establecido en el art. 18 de la Ley 6/1999.

⁸ Es obvio que no estoy hablando de un compartimiento jurídico estanco, sino «diferenciado». Eso quiere decir, entre otras cosas, que en muchas ocasiones —cada vez más— es posible resolver los problemas de búsqueda e interpretación de la norma aplicable, con arreglo a principios que se desarrollan dentro de los lindes del conjunto de normas aragonesas, sin necesidad de extrapolar fronteras. Nada más y nada menos que eso.

⁹ Cfr. el art. 115 del EAr. de 2007 Sea cual sea el órgano que haya tomado la iniciativa de la reforma, hace falta la aprobación de las Cortes de Aragón por mayoría de 2/3 para conseguir ese objetivo.

luego, conforme a ellos (y ellos interpretados según la CE en la doctrina ya clásica del TC) debe estructurarse el conjunto de la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, también de la aragonesa.

El EAr. fue aprobado por LO 8/1982, de 10 de agosto. Su elaboración fue más que agitada y se dilató sobremanera como consecuencia de la falta de pacto político interno sobre su contenido significativo. Las dificultades de conseguir acuerdos entre las fuerzas políticas aragonesas radicarón, sobre todo, en el peso de la representación parlamentaria de las tres provincias que debía ser igualitaria para unos y proporcional a la población para otros. De esta forma puede explicarse este retraso que impidió que el Estatuto pudiera aprobarse antes de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 y, probablemente, tuvo algo que ver también con la imposibilidad de entrar en la «excepción» de Valencia y Canarias¹⁰. El proceso es suficientemente conocido y está muy bien descrito documental y especulativamente por CONTRERAS CASADO y por GARRIDO LOPEZ¹¹ como para que yo deba dedicar más espacio a algo sobre lo que no podría aportar otra cosa que un lamento inútil en relación a un resultado posible que, por otra parte, se hubiera correspondido perfectamente con una sociedad política y culturalmente diferenciada en relación a la de las CCAA que también conocieron la segunda velocidad en la incorporación a la autonomía.

A partir de ese momento el proceso estatutario aragonés recorre por lógica un camino semejante al de las CCAA de autonomía inicial lenta o restringida. Tendrán lugar las primeras elecciones autonómicas de estas trece CCAA (8-5-1983), la constitución de sus Parlamentos territoriales (20-5-1983 en el caso de las Cortes de Aragón) y el inicio de los procesos de traspaso de funciones y servicios¹² coincidentes con las competencias reflejadas en los arts. 35-37 EAr. lo que dará lugar a comienzos de 1986¹³ a la firma de un curioso do-

¹⁰ Recuerdo, por si hiciera falta, que los EEAA de Valencia y Canarias fueron EEAA correspondientes a CCAA de segundo grado, o de autonomía inicial limitada, pero conocieron en la misma fecha de su aprobación y en virtud del pacto político previo, de una Ley Orgánica de Transferencia de competencias de las mencionadas en el art. 150.2 CE que situó su posición competencial real en el plano del de las CCAA de autonomía inicial plena.

¹¹ Vid. los dos interesantes libros publicados por la Asociación de Exparlamentarios de Aragón que aclaran sobremanera este proceso, a los que me refiero en la nota bibliográfica final.

¹² Hay que reconocer que algunas competencias (urbanismo, régimen local, actividades clasificadas, agricultura etc...) concebidas en sentido únicamente «administrativo», o sea con facultades de mera ejecución, habían llegado al ente preautonómico aragonés que se constituyó por Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo. Con posterioridad al 20 de mayo de 1983 —fecha de constitución de las Cortes de Aragón— será también factible en el marco de esas materias la aplicación de la potestad normativa de la CAR.

¹³ No es la intención de estas páginas trazar una pormenorizada descripción de la vida normativa e institucional de la CAR., pero sería injusto y, sobre todo, desconocedor de la trascendencia de determinados hechos, pasar por alto la aprobación de la Ley 38/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón, momento a partir del cuál se inicia una época que puede ser denominada propiamente como autonómica desde el punto

cumento entre el Presidente de la Comunidad y el Vicepresidente del Gobierno de la Nación, que «cerró», concluyó, las transferencias a las que se refería el Estatuto. La interpretación relativamente jacobina de la organización territorial del Estado que encarnaba mejor que nadie el Vicepresidente del Gobierno de aquél entonces, precisaba de una imagen «plástica» que explicitara la «racionalidad» que se pretendía imprimir al proceso autonómico y que daba lugar por lógica incontestable a una suerte de punto final. El contenido del EA. —esa debía ser la lectura procedente— estaba agotado. Nada más podía esperarse de él.

Eppure, si muove, como no podía ser de otra forma. El recuerdo a la necesidad de reformar o de, simplemente, ampliar las competencias sobre todo de las CCAA de autonomía inicial reducida, daría lugar a múltiples debates políticos y doctrinales en la España del momento y también en Aragón. Como me parecía inexcusablemente obligado, participé tempranamente (1988) en ese debate planteando las conveniencias de iniciar el proceso por medio del procedimiento constitucional del art. 150.2 CE, que garantizaba mejor que ningún otro, al menos para mí y en ese momento, la homogeneidad en la recepción de las competencias y facilitaba a la vez la reforma administrativa de la Administración General del Estado permitiendo realizar, posteriormente, las reformas estatutarias correspondientes¹⁴. Sin que, evidentemente, sea mérito propio —o demérito, según se mire—, esa fue la forma de actuación que reflejaron los Pactos autonómicos de febrero de 1992 dando lugar a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. En ese momento, el marco competencial aragonés, como el de otras CCAA¹⁵ quedó sustancialmente ampliado, cosa que reflejarían mucho más rápidamente de lo que nadie hubiera podido pensar las posteriores reformas estatutarias de marzo de 1994, que en el caso de Aragón tuvieron lugar mediante la LO 6/1994, de 24 de marzo, con lo que quedaban incorporadas al Estatuto las ampliaciones competen-

de vista de la financiación de la Comunidad. La Ley citada es aplicativa en el ámbito aragonés de lo previsto en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

¹⁴ La práctica totalidad de la intervención doctrinal, sin embargo, fue de la opinión contraria: que debía procederse directamente a la reforma estatutaria, y las referencias a S. MUÑOZ MACHADO (1993) o a G. FERNANDEZ FARRERES (1992), entre otros muchos, son por su calidad jurídica bien representativas de por donde iban las cosas entre los mejores expertos. Ni que decir tiene que presupuesta la validez constitucional de la opción, teniendo en cuenta los planteamientos generales de lo que me parece son intereses del Estado y pese a la «impopularidad» de la timidez aparente de mi propuesta, me reafirmo en su validez en el momento en que fue formulada, sobre todo a la vista de la evolución posterior que siguió. El texto correspondiente se cita en la Bibliografía final.

¹⁵ Según el art. 2º de la Ley éstas eran, además de Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

ciales producidas solo año y medio antes por la vía de la LO de transferencia de competencias¹⁶.

Pero, como decía, los intentos de reforma estatutaria aragonesa también se habían desarrollado entre nosotros con una cierta independencia de los planteamientos nacionales. En ese sentido hay que contemplar el «Proyecto de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón», publicado en el BOCA n° 156, de 5 de julio de 1990, que tenía una impronta muy personal del Presidente de Aragón del momento, D. Hipólito Gómez de las Rocas. Este texto ponía competencialmente a la CAr. en el nivel de las CCAA de autonomía inicial amplia y en el ámbito de la financiación autonómica, incluso, en posición equivalente a las de régimen foral pues se preveía la figura del convenio con el Estado. Procedía, sin embargo, de un Gobierno parlamentariamente minoritario y eso, sin entrar en más profundidades, sería causa de su fracaso en el *iter* legislativo lo que anticiparía el cese de dicho Gobierno monocolor nacionalista y la creación de uno de coalición entre el PAR y el PP (también minoritario parlamentariamente) con el mismo Presidente.

A partir de este momento las tendencias reformadoras estatutarias aragonesas siguen siendo permanentes en el plano del discurso y de la pugna política, pero no darán lugar a realizaciones separadas de las tendencias generales. Así se reforma, como vimos, el EAr. en marzo de 1994 y paralelamente se inicia un nuevo proceso de reforma estatutaria ya no limitado al plano competencial y que dará lugar, finalmente, a la LO 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma del EAr.¹⁷ que tiene la virtud, entre otras, de «adelantarse» a lo que va a suceder posteriormente en el resto de las CCAA, con procesos de reforma estatutaria que en todos los casos toman como modelo el aragonés. Reformas institucionales, ampliaciones competenciales sustantivas, introducción del término nacionalidad para definir la CAr., planteamiento de un sistema de financiación por convenio etc..., forman el núcleo de un nuevo texto estatutario que coloca a la CAr. en una posición semejante a las CCAA de autonomía inicial amplia aun cuando siguen pudiendo apreciarse ciertas diferencias en el plano institucional (por ejemplo en la cuestión de la disolución parlamentaria)¹⁸ y en la au-

¹⁶ Me parece que mucho tuvieron que ver con esa aceleración en el proceso autonómico, las elecciones generales de junio de 1993 con la consiguiente pérdida de la mayoría absoluta parlamentaria de que hasta el momento habían disfrutado diversos Gobiernos socialistas. Las reformas estatutarias de marzo de 1994 deben ser contempladas en el marco de un complejo proceso en el que hay que contar los necesarios apoyos nacionalistas catalanes al Gobierno, la ampliación de la autonomía financiera autonómica (cesión del 15% del IRPF) y cuestiones semejantes que en su conjunto relajan las tendencias centralizadoras o de resistencia a la descentralización hasta ese momento existentes.

¹⁷ Vid. sobre ello el libro de CONTRERAS CASADO *La forja*.. cit. en la Bibliografía final.

¹⁸ Efectivamente existen algunas «precauciones» en el ámbito de la potestad de disolución de las Cortes de Aragón por el Presidente de la CAr. que miran a impedir que se acuda a esta técnica en todo momento y ocasión y que preservan, en todo caso, la celebración simultánea con otras trece CCAA —hay que leer en paralelo los textos estatutarios de estas CCAA— de los procesos electorales autonómicos.

sencia de algunas competencias de tono menor¹⁹. Por fin, la regulación de la financiación es equivalente a la de las CCAA no forales pero con la adición de alguna poco definida referencia a un sistema de Convenio bilateral entre la Comunidad y el Estado (vid. el art. 48 EAr. en la versión resultante de la reforma de 1996).

En la tercera edición de este libro (2005) me refería al inicio del proceso de reforma estatutaria que parecía iba a ser característica de la legislatura estatal 2004-2008. Mencionaba, incluso, que había tenido lugar la presentación del llamado proyecto Ibarreche, y en relación a todo ello manifestaba dos ideas centrales: que sería conveniente que la reforma constitucional precediera a la estatutaria y que, en todo caso, ésta se desarrollara bajo la base de acuerdos políticos de amplia base nacional tal y como había sucedido en las ocasiones anteriores (1981 y 1992).

No se me podrá decir que fui, precisamente, profeta puesto que el único acierto de mis predicciones reside en que, efectivamente, la legislatura 2004-2008 iba a estar caracterizada por la reforma de algunos EEAA, pero es claro que no hubo tal reforma constitucional (aunque se dieron algunos pasos para ello pidiéndose y obteniéndose, incluso, un excelente informe del Consejo de Estado sobre el particular) ni, desde luego, se dio el pacto nacional de amplia base para facilitar esa reforma lo que ha sido causa de tensiones y dificultades sin cuento y explica, entre otras circunstancias, la apelación al TC que algunas CCAA y el grupo político mayoritario de la oposición hicieron contra determinados preceptos estatutarios y la amplia lista de SsTC²⁰ aparecidas sobre el particular, con el necesario emblema de la STC 31/2010 que resuelve el recurso contra el EC, anulándose algunos preceptos del mismo e interpretando, de acuerdo con la CE, otros muchos²¹. La trascendencia de esta Sentencia sobre el futuro autonómico (y político, en general) del país es innegable y de doble sentido: por un lado está en el origen, sin duda, del parón en la reforma ini-

¹⁹ Por dar algunos ejemplo, no se preveía en esta reforma la creación de una policía autonómica, las competencias sobre crédito, banca y seguros eran solamente ejecutivas, y no de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación del Estado como podría haber sido según las permisividades constitucionales, no aparecían en el art. 35 competencias sobre «Asociaciones» y solo sobre «Fundaciones» lo que a la luz de la STC 173/1998, de 23 de julio, podría tener consecuencias negativas para la CAr. si ésta quisiera desarrollar una legislación de Asociaciones similar a la vasca que resulta en sus líneas generales constitucional tras esta Sentencia.

²⁰ Así, la Comunidad Autónoma de Aragón recurrió un precepto del Estatuto de la Comunidad Valenciana que ha dado lugar a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que luego se comentará. La lista de SsTC sobre el particular es enorme, y muchas de ellas están centradas en la regulación de competencias sobre el agua.

²¹ También anularán preceptos estatutarios las SsTC 30/2011 y 32/2011 de 16 y 17 de marzo respectivamente, recaídas en recursos de inconstitucionalidad formulados por la Comunidad Autónoma de Extremadura contra preceptos de los EA y ECL.

ciada de los EEAA²². Por otra, su relación con el actual proceso soberanista en Cataluña, de incierto resultado, es más que evidente²³.

Al margen de ello lo que me interesa resaltar ahora es que Aragón tuvo un interés evidente en estar en el grupo de cabeza de las CCAA que van a realizar sus reformas estatutarias. A esos efectos ya se habían realizado distintos trabajos internos en el seno de las Cortes de Aragón y cuando la «reforma estatutaria» era ya una realidad en los procesos que se llevaban a cabo en Cataluña, Andalucía o la Comunidad Valenciana, Aragón puso formalmente en marcha el suyo que concluiría con la LO 5/2007, de 20 de abril, la quinta Ley reformadora de los EEAA tras las de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Illes Balears y Andalucía. Tras ello seguirá la reforma de los EEAA de Castilla-León, Extremadura e Islas Canarias. El proceso de reforma estatutaria en Castilla-La Mancha, no salió adelante. Es curioso que ahora se inicia, parece, una nueva etapa reformadora, aunque presidida por muy distintos objetivos que la que se acaba de narrar²⁴.

Es resaltable, entonces, que si Aragón fue la décima Comunidad en ver su Estatuto aprobado en la fase inicial de vida estatutaria (1979-1983), en el proceso de reforma iniciado en 2006 se ha colocado en quinto lugar. Es obvio que estas «clasificaciones» nada deportivas no tienen porqué significar nada decisivo, pero sí dan idea de un interés estatutario manifestado por las fuerzas políticas correspondientes que en un estudio introductorio de las características que éste tiene, debe por fuerza ser resaltado.

Igual que debe indicarse que no se consiguió en el plano interno la completa unanimidad en el apoyo al Estatuto, pues la CHA se abstuvo en la votación en las Cortes de Aragón mientras que votó en contra en el Congreso de los Diputados por medio de su único representante allí²⁵.

²² La consulta a la STC demuestra —entre muchas otras cosas— que no hay posibilidades de ampliar las competencias de las CCAA aun con un Estatuto que parece que conducía a ello. En el caso de Aragón, con Estatuto reformado orientado, sin duda, en el seguimiento de los principios del EC aun con distinta técnica en su regulación, ello es evidente y se demuestra con un dato palmario: el Estatuto de 2007 no ha dado lugar a la aprobación de ningún RD de transferencia de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma.

²³ Es claro que en los actuales momentos el proceso soberanista es lo más importante y conflictivo de cuanto está sucediendo en el Estado de las Autonomías. No puedo entrar en la cuestión por los motivos obvios del lugar en el que estas páginas aparecen. En cualquier caso y como muestra testigo de los problemas jurídicos que se plantean, vid. el excelente trabajo de GALAN GALAN (2013) *in totum*.

²⁴ Efectivamente, cuando se redactan estas páginas (julio de 2013) los medios de comunicación informan de la iniciación en los Parlamentos de Castilla La Mancha y de la Comunidad Valenciana del inicio de la reforma de sus EEAA con la finalidad de reducir el número de parlamentarios. La motivación que se aduce es la de la crisis económica y la necesidad de moderar el gasto público con esa medida.

²⁵ Eso quiere decir que aunque no existiera acuerdo en el plano nacional sobre el conjunto de la reforma estatutaria entre los grupos políticos del PSOE y del PP, sí que ese acuerdo se dio en relación al proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón tanto en las Cortes de Aragón como en las

Comentando ya el principal contenido del Estatuto de 2007 digamos que en relación a la «forma» se trata de un texto que incrementa notablemente su tamaño en relación al Estatuto de 1982 (tiene 115 artículos, seis disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y una final) pero que está muy por debajo en número de preceptos de los nuevos EC o EA. Ello se debe, sobre todo, a una autocontención en la regulación de los derechos de los ciudadanos y de las competencias (no se sigue la técnica de artículo por competencia repletos de submaterias con la finalidad de «anclar» el proceso estatutario frente a la hipotética acción reductora del Estado, que es lo que perseguían los EEAA de Cataluña y Andalucía en su pos), aspectos muy proliferos en número de artículos en los dos EEAA que tomo a efectos de comparación.

El Estatuto de 2007 tiene una breve Exposición de Motivos en la que se contiene un párrafo en el que se resumen los objetivos y que conviene reproducir:

«Este Estatuto incorpora disposiciones que profundizan y perfeccionan los instrumentos de autogobierno, mejora el funcionamiento institucional, acoge derechos de los aragoneses que quedan así mejor protegidos, amplía y consolida espacios competenciales y se abre a nuevos horizontes como el de su vocación europea, asociada a su tradicional voluntad de superar fronteras».

Y, efectivamente, en estas cuestiones así como en la fijación de los criterios que se deberán tener en cuenta para «la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras» (disposición adicional sexta) donde se hace referencia a «la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza» más el mandato de incorporar «criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas», se concreta la última de las novedades del nuevo Estatuto de 2007 que podrían citarse.

El perfeccionamiento de los instrumentos de autogobierno va unido, sin duda, a distintas regulaciones como la mejora en la configuración de las funciones del Justicia de Aragón (art. 59) concluyéndose la indefinición anterior sobre el ejercicio efectivo de sus funciones sobre los entes locales [art. 59.2 b)]²⁶ sin perjuicio de que sigan existiendo diferencias entre su forma de intervención sobre los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa por las instituciones de la Comunidad Autónoma que tiene su propia norma justificadora [art. 59.2.c)] callando el Estatuto sobre la supervisión de los servicios públicos concedidos por las entidades locales.

Cortes Generales, sumándose a ese acuerdo el tercer partido nacional, IU. El PAR estuvo a favor en las Cortes de Aragón y en el Senado de la nación a través de su senador.

²⁶ Aun cuando se hace una diferenciación entre «entes locales aragoneses» y «comarcas» que no tiene sentido, pues éstas son, obviamente, entes locales. En todo caso la STC 1988 (vid. el estudio de GARRIDO) que impidió la supervisión del Justicia sobre los entes locales en el plano de las competencias propias de éstos (no de las delegadas, en su caso, por la Administración de la Comunidad Autónoma) ya no tendrá ocasión de repetirse.

Igualmente a este plano pertenecen las potestades del Presidente de la Comunidad Autónoma de disolución de las Cortes de Aragón (art. 52) que ya no tienen prácticamente ninguna cortapisa en cuanto al momento de realizarla ni, sobre todo, en relación a la duración de la legislatura abierta tras la convocatoria de elecciones vinculada a la disolución, limitaciones presentes en el Estatuto reformado en 1996 y provenientes de las concepciones propias del «parlamentarismo racionalizado» al que me refería en la segunda y tercera edición de este libro.

De la misma forma se han asumido en el Estatuto nuevas competencias, como las de seguridad privada (comp. exclusiva, art. 71.58 aunque también aparece configurada como ejecutiva en el art. 77.15 lo que, sin duda, es un error), creación de policía autonómica (art. 76)²⁷, competencia ejecutiva en inspección de trabajo y relaciones laborales (art. 77.2), sistema penitenciario (que es competencia ejecutiva, art. 77.11), Registro civil (igualmente ejecutiva, art. 77.14).

Otras novedades de las listas competenciales no lo son tales, sino que entran dentro de lo que podríamos llamar medidas de autoorganización que solo precisarían para ser adoptadas de la asunción estatutaria de la competencia sobre la materia a que se refieren por lo que, incluso, no deberían, en términos estrictos, estar expresamente previstas en el Estatuto. A este plano pertenecen las referencias a la creación de una Agencia de Protección de Datos (art. 75.5) o de un propio Jurado de Expropiación (art. 77.16).

El legislador estatuyente en el plano de las competencias no ha seguido el ejemplo catalán (y luego andaluz) de especificar enormemente los contenidos de cada materia si bien ha incrementado notablemente las muy escasas referencias que en este tema tenía el Estatuto de 1982. Por si acaso ha adoptado una precaución en el art. 80.1 del Estatuto indicando que «La Comunidad Autónoma asume las competencias expresadas en el presente Estatuto. En todo caso, 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», especificación que me parece llena de sentido ante la posibilidad, siempre cierta, de que una futura sentencia del TC variara, ampliando, cualquier mención estatutaria que solo podría tener como punto de referencia la situación jurídica existente en el momento de su aprobación²⁸.

Finalmente el Estatuto dedica algunos preceptos a la especificación de los derechos de los aragoneses (arts. 11-19) con menciones significativas a los derechos al medio ambiente y al agua (arts. 18 y 19 respectivamente). La aparición de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, tras el recurso de inconstitucionalidad

²⁷ En el viejo Estatuto solo se hablaba de adscripción de una unidad de policía nacional.

²⁸ Como ya he indicado con anterioridad, no se ha producido un solo RD de transferencia de funciones y servicios relativos a las, teóricamente, «nuevas» competencias.

formulado por la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, ha trastocado los términos de juego de nuestro Estatuto de 2007 y del resto de los nuevos EEAA y ello porque el TC, inopinadamente a mi juicio, ha manifestado —en relación al precepto valenciano, pero discurrendo en general de forma válida para todos— que los EEAA no pueden regular derechos relacionados con las competencias propias de las CCAA sino solo los relativos a su propio sistema institucional (acceso a los cargos y funciones públicas correspondientes, por ejemplo), lo que hace derivar de la función constitucional de los EEAA presente en el art. 147.2 CE. Los derechos regulados jugarían, entonces, como principios rectores dirigidos exclusivamente a los poderes públicos autonómicos, nunca a los estatales, y los derechos de los respectivos ciudadanos solo lo serían propiamente, cuando fueran regulados por los legisladores autonómicos ordinarios²⁹.

Finalmente, las referencias de la Exposición de Motivos del Estatuto de 2007 a las relaciones con la Unión Europea se traducen en una serie de preceptos (arts. 92-95) demostrativos de la importancia lógica que da el estatuyente a estas cuestiones y que, otra vez, diferencian el actual texto estatutario del original de 1982, momento en que —es obvio decirlo— España todavía no pertenecía a las Comunidades Europeas, teniendo lugar su ingreso con fecha 1 de enero de 1986, lo que no animó al reformador estatutario de 1994 y 1996 a integrar preceptos semejantes a éstos del Estatuto de 2007 en sus afanes reformadores.

Conviene indicar, por último, que el EAr. superó la impugnación que el Gobierno de la Comunidad de La Rioja hizo de diversos de sus preceptos en materia de aguas. El rechazo de las pretensiones de la Comunidad impugnante puede verse en la STC 110/2011, de 22 de junio³⁰.

IV. LA CONCIENCIA DE SER

En varias ocasiones he afirmado en este trabajo la singularidad de Aragón y los rasgos diferenciadores de la sociedad aragonesa que le hubiera hecho

²⁹ Resulta curioso constatar que la STC 247/2007 acogió los motivos que sobre la impropiedad de recoger derechos en los EEAA adujo la representación jurídica del Gobierno de Aragón ante el TC. Como también es curioso que alguna frase de las impugnadas en el art. 17 ECV estuviera recogida también en el EAr. (en aquél momento en proyecto), que era la Comunidad impugnante. Las conclusiones sobre la falta de coordinación entre lo que hacía el Gobierno y lo que redactaban las Cortes de Aragón, el acuerdo del Gobierno impugnante, la redacción estatutaria por parte de las Cortes de Aragón y la actuación consiguiente de los servicios jurídicos, son evidentes. Como en pocas ocasiones, esto muestra, además, los caminos discordantes que recorren muchas veces la Política y el Derecho. O determinada política y determinado derecho, para ser más exactos.

³⁰ Como ya se ha indicado en diversas ocasiones, numerosas han sido las SsTC dictadas en materia de aguas y tomando como base impugnaciones de los EEAA reformados de Andalucía, Aragón, Castilla-León y Cataluña. Con anterioridad a la aparición de esta jurisprudencia pero en línea concordante con ella vid. EMBID IRUJO (2007): *in totum*.

merecedor en su momento y sin trauma alguno, de un acceso a la autonomía en línea del que tuvieron las CCAA que se llamaron de «autonomía inicial amplia» en los primeros tiempos de desarrollo constitucional. En el presente apartado pretendo introducir datos y reflexiones de signo histórico —institucional y jurídico—, que afiancen el anterior aserto.

1. El Derecho Civil y los proyectos de estatutos históricos. Una referencia a Andalán

La singularidad aragonesa en el Derecho tiene un claro origen en la pervivencia de derecho civil resultante de los Decretos de Nueva Planta como ya hemos visto (I). Eso justificará, en el fondo, el movimiento foralista resistente a las tendencias uniformizadoras manifestadas con ocasión de la redacción del Código Civil que tendrán relativo éxito y permitirán conservar un cuerpo sustantivo de legislación civil aragonesa plasmado en el Apéndice de 1925 y, sobre todo, en la Compilación aprobada por Ley 8/1967.

Pero paralelamente al éxito conseguido en la conservación del Derecho Civil, discurren movimientos sociales y políticos sustentadores de la individualidad aragonesa que alcanzan en determinados momentos niveles de superior incidencia siguiendo normalmente el ejemplo anticipador del camino que recorre Cataluña. Los diversos proyectos de Estatuto redactados en la Segunda República³¹ son una buena muestra de ello, y ya más cercano a nuestros días, el periódico «Andalán» constituyó una excelente y permanente muestra de reivindicación de la restauración de un Aragón con personalidad jurídica propia que le llevó a hacer muy frecuentes incursiones en el plano de la especulación institucional y jurídica paralela a los procesos constitucionales y estatutarios que se siguieron en la época en España. Este es un proceso absolutamente propio de Aragón y con influencias constatables, además, en el resto de España cuyo olvido en este lugar sería imperdonable puesto que en él se encuentran muchas de las claves para entender lo que seguirá sucediendo hasta nuestros días³².

2. Dos partidos políticos nacionalistas

La singularidad abarca múltiples planos, y no debemos hablar solo de lo cultural o institucional sino, también, de la respuesta organizativa política, normalmente coincidente con lo anterior³³. Un Partido político propiamente aragonés, el PAR, se fundará muy pronto (1978) manteniendo hasta hoy con

³¹ Sobre el tema vid. FORCADELL y EMBID (1985).

³² Vid. lo que se indica sobre ese particular en el magnífico estudio de A. GARCÉS SANA-GUSTIN (1997), pp. 109 y ss.

³³ La historia de los Partidos Políticos aragoneses postconstitucionales desde un plano científico aun está por ser realizada. Deberá hacerse, en todo caso, a partir del libro de GARRIDO LOPEZ (1999).

altibajos una presencia sustantiva en la escena regional³⁴ aunque mucho menor en el plano estatal. Otro Partido exclusivamente aragonés y de signo político distinto, la Chunta Aragonesista, nacerá unos años más tarde, en 1986³⁵, alcanzando a partir de las generales de 2000 representación estatal que ha perdido en las generales de 2008 recuperándolo, a medias (con IU) en las elecciones generales de 2011. Todo ello da a las Cortes de Aragón desde la Quinta Legislatura (la que se inicia tras las elecciones de mayo de 1999), una apariencia ciertamente singular, con nada menos que cinco Grupos Parlamentarios. Dos de los Grupos corresponden a Partidos nacionalistas, con lo que resulta una composición de la Cámara muy semejante a la de las CCAA tradicionalmente «nacionalistas» (País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra) y completamente distinta a las políticamente mucho más simples restantes CCAA, aun cuando éstas pertenecieran desde el comienzo a la categoría de las de autonomía inicial amplia (Andalucía y Valencia).

3. Lo singular en el estatuto de autonomía: foralidad, financiación, nacionalidad

De forma paralela y en congruencia lógica con cuanto se indica, el EAr. refleja desde su aprobación inicial en 1982 preceptos solo comprensibles a partir de este principio de la existencia de rasgos singulares. Dentro de ellos debe entenderse la que podríamos llamar cláusula de la foralidad, presente en la disposición adicional 5ª del EAr. de 1982 y ahora en la disposición adicional tercera del Estatuto de 2007³⁶ y que supone una permanente posibilidad de apertura a formas diversas de organización y competencias cuya activación, por cierto, no se ha intentado en ningún momento y que sería, además, contraria a la concepción estricta y limitada que de la foralidad mantiene el TC de siempre y que se ha vuelto a reiterar en la STC 31/2010 relativa al EC (negando que Cataluña esté contemplada en la disposición adicional primera de la Constitución).

Además y desde la reforma estatutaria operada por la LO 5/1996, aparece en el EAr. la posibilidad de que el Estado y la CAR. concreten en un acuerdo

³⁴ Sin ir más lejos, es el Partido Político que durante más tiempo ha estado presente en el Gobierno de la Car.: desde 1987 hasta nuestros días (2013) con el paréntesis del final de la Tercera Legislatura a partir de la moción de censura de 15 de septiembre de 1993.

³⁵ Vid. las referencias al nacionalismo «estratégico» y al nacionalismo «cultural» de J. LOPEZ LABORDA, V. PINILLA NAVARRO, L. A. SAEZ PEREZ (1994). Esos conceptos sirven a los autores para calificar las distintas formas de hacer política de los dos Partidos nacionalistas. El trabajo es ya algo antiguo, pero al margen de la concordancia que se tenga, o no, con sus calificativos, debe seguir siendo objeto de cita ante la ausencia de reflexiones más contemporáneas y de fuste académico en torno a la forma y modos de comportamiento de los actores políticos aragoneses.

³⁶ El texto, invariable desde 1982, dice así: «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».

bilateral «la participación territorializada de Aragón en los tributos generales que se determine y las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del Sistema Fiscal General». Ese acuerdo deberá tener como directivas el «esfuerzo fiscal de Aragón» y atender a criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial» (art. 108 del Estatuto de 2007)³⁷.

Pero no sólo esto. Igualmente procede de la reforma estatutaria de 1996 la admisión del término «nacionalidad» para la definición de la CAR.³⁸ que aun contando con resistencias iniciales en la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales del momento, gozó finalmente de aceptación mayoritaria. Esas resistencias no han tenido lugar, en modo alguno, en el momento de la tramitación del Estatuto de 2007, lo que debe resaltarse como demostrativo de la importancia del camino recorrido, a estos efectos, en solo once años. No se advierte, sin embargo, ningún cambio sustantivo de la posición de Aragón calificado como «nacionalidad» en relación a la de otras CCAA sin ese apelativo³⁹.

4. El debate parlamentario sobre la derogación del Decreto de Nueva Planta. La permanencia del debate sobre la virtualidad y desarrollo del Derecho Civil propio

Es en ese contexto al que me refiero en el que no pueden sonar nunca como algo artificial debates como el habido en la Cuarta Legislatura (1995-1999) acerca de la derogación formal del Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707. La iniciativa, como parece lógico, perteneció a un Partido de corte nacionalista⁴⁰ al que, con enmiendas, se sumaron los Diputados del otro Partido nacionalista⁴¹ y fue también apoyada desde Izquierda Unida. El núcleo de la cuestión —que reproducía, por otra parte, debates suscitados en los Parlamentos de otras

³⁷ Creo que, al margen de la muy respetable opinión de otros, este artículo en las condiciones actuales de evolución del sistema de financiación de las CCAA, tiene muy poco significado. Es posible que lo tuviera en el momento de su concepción, pero no veo con claridad las ventajas que la Car. pudiera extraer en la actualidad de la puesta en marcha de lo indicado por tal precepto en relación a lo que ya regula el sistema de financiación autonómica vigente.

³⁸ El art. 1.1 del Estatuto de 2007 indica que «Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza a toda nacionalidad». El texto ha variado un poco en relación a la redacción de 1996 y se debe completar con la mención del art. 1.3: «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».

³⁹ En el sentido de postular consecuencias jurídicas de la introducción del calificativo de nacionalidad vid. MORALES ARRIZABALAGA (2009): pp. 227 y ss. sobre todo.

⁴⁰ Cfr. la Proposición no de Ley núm. 28/97 sobre la derogación formal del Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707 (BOCA. núm. 95, de 7 de marzo de 1997) que suscribe el Diputado del Grupo Mixto Chesus Bernal perteneciente a la Chunta Aragonesista.

⁴¹ Vid. las enmiendas de los Diputados Juan Antonio Bolea Foradada e Hipólito Gómez de las Rocas del Partido Aragonés (BOCA núm. 126, de 9 de julio de 1997). La primera era modificativa del texto presentado. La segunda añadía un párrafo recordando la cláusula de foralidad a la que antes me refería.

CCAA de la antigua Corona de Aragón— consistía en aprobar una proposición no de Ley por la que se solicitaba del Gobierno Central la derogación del Decreto de Nueva Planta citado⁴². El fondo «efectivo», por tanto, de la discusión es nimio, su trascendencia jurídica indescubrible aun con el microscopio más potente pero, otra vez, el efecto y trascendencia política indiscutible y el lugar de la discusión, enteramente congruente con el tema. Los votos del Grupo Parlamentario correspondiente al Partido estatal mayoritario en el momento y la abstención del otro, permitieron derrotar claramente la propuesta⁴³ aun cuando una ingeniosa explicación de voto diera ocasión a pensar en su triunfo simbólico, en cuanto que se habría producido ya en otra Comunidad Autónoma la aprobación de la petición⁴⁴.

La narración anterior es importante, y debe ser singularizada por referirse a uno de los Decretos de Nueva Planta, pero otras muchas discusiones interesantes se descubrirían con una atenta consideración de los Boletines y Diarios de Sesiones que, estoy seguro, cualquier día será tarea de un doctorando en ciernes. Los ejemplos son muchos y se producen constantemente por lo que no tiene ningún sentido continuar ampliando una relación de acontecimientos que puede seguirse en pasadas ediciones de este libro.

5. Signos propios: fiesta, bandera, escudo, himno, lenguas. el cuidado y enseñanza del derecho aragonés

Me introduzco ahora en la regulación de ciertos signos distintivos de la Comunidad. Son normas que, usualmente, son objeto de poca atención en los comentarios jurídicos normales probablemente porque su trascendencia, en

⁴² Reproduzco el texto del BOCA citado: «Con el objetivo de hacer posible la superación histórica de las consecuencias negativas que, derivadas del Decreto de Nueva Planta de 1707, todavía hoy padece Aragón como nacionalidad histórica, tanto en lo político o cultural como en lo relativo a la financiación, las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a dirigirse al Gobierno del Estado español para que éste derogue formalmente el Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707, que, dictado por el derecho de conquista, supuso la abolición de los fueros y libertades de que gozaba Aragón antes de Felipe V».

⁴³ El debate final tuvo en cuenta la enmienda presentada y dio lugar a dos votaciones separadas. La propuesta tuvo 18 votos a favor, 25 en contra (GP Popular) y quince abstenciones (GP Socialista). La votación de la enmienda de adición transformó las abstenciones en votos negativos. Cfr. el DSCA núm. 64, año 1997, IV Legislatura, pág. 2332.

⁴⁴ Concluyó así el sr. Bolea por el Partido Aragonés: «Pero, queridos amigos, en toda intervención debe haber alguna pequeña novedad, y yo os la voy a dar: con el voto en contra del Partido Popular en Aragón, con la abstención y, por tanto, su no decisión de apoyar esto del Partido Socialista de Aragón, la proposición que conjuntamente hemos presentado con Chunta Aragonesista está aprobada. Está aprobada con fecha 30 de octubre de 1996, está aprobada en las Cortes Valencianas, porque el decreto cuya derogación piden las Cortes valencianas y el gesto simbólico es el mismo que vosotros habéis tenido la gallardía de pedir. Y como ese mismo decreto se refiere a los reinos de Aragón y de Valencia, yo agradezco a los valencianos que hayan tenido el gesto de pedir esa derogación, que, si es derogado formalmente, se llevará a cabo. Se hará o no se hará algo, pero el gesto está dado. Os han dejado, Partido Popular y Partido Socialista, os han dejado con el trasero al aire».

la mayor parte de las ocasiones, se suele agotar en su aprobación y en una aplicación general, sí, pero no dependiente ésta de actos expresos de voluntad a los que se dote de contenido jurídico.

Lo que acabo de indicar no quiere decir que una vez consagrados en el Estatuto determinados principios y conceptos, no haya reflejos en el resto del ordenamiento jurídico que resaltar aunque algunos de ellos puedan ser considerados como meras proclamas al sol. A esta última categoría pertenecen, sin duda, las palabras iniciales del Preámbulo de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, en donde se recuerda la existencia de una nacionalidad aragonesa⁴⁵ sin que posteriormente, en el texto articulado, ello tenga ninguna relevancia.

Con más voluntad efectiva que el pequeño apunte realizado *supra* debemos entender a la Ley 1/1984, de 16 de abril, por la que se declara «Día de Aragón» el 23 de abril, tradicional conmemoración de San Jorge. Su origen también es congruente con la realidad que estudio pues se trata de una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Aragonés. La Exposición de Motivos explica la tradición en la Monarquía aragonesa del Patronazgo de San Jorge y pasando revista a diferentes acontecimientos históricos hasta llegar a la época actual (actual en el momento de la aprobación de la Ley) se concluye en la proclamación festiva indicada que, por otra parte, ya tenía antecedente en norma aprobada por Decreto durante el período pre-autonómico.

En la misma sesión parlamentaria se aprueba la que será Ley 2/1984, de 16 de abril, sobre uso de la Bandera y el Escudo de Aragón. En este caso y a diferencia de la anterior, la Ley puede pretender ser un desarrollo normativo del EAr. de 1982 cuyo art. 3º contiene claras prescripciones sobre el particular. En todo caso estamos ante el reconocimiento de la existencia de una Bandera «tradicional», la de las cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo, siendo igualmente el Escudo el «tradicional»⁴⁶. Por otra parte, la Exposición de Motivos de la Ley es un ejercicio de pequeña erudición histórica sobre la razonabilidad de las opciones realizadas por la norma.

No había referencia en el Estatuto de 1982 al Himno de la Comunidad lo que quiere decir que en este tema la Historia dejaba en libertad de elección al Presente. Las Cortes de Aragón de la Segunda Legislatura hicieron uso de esa libertad llevando a cabo un encargo a un músico de relevancia nacional in-

⁴⁵ Dicen, así, las primeras líneas que: «El Patrimonio Cultural Aragonés constituye, en su conjunto, uno de los testimonios fundamentales de la trayectoria histórica de la nacionalidad aragonesa». Creo que es la primera Ley en la que aparece la referencia a la nacionalidad, incorporada al EAr. en la reforma de 1996 como antes se ha indicado.

⁴⁶ No hay cambios sobre lo indicado en el Estatuto de 2007 que también regula estas cuestiones en su art. 3.

discutible (Antón García Abril) y a una serie de notables poetas locales (Ildelfonso Manuel Gil, Angel Guinda, Rosendo Tello y Manuel Vilas) cuyo trabajo se traducirá en la Ley 3/1989, de 21 de abril, del Himno de Aragón. El resultado será una música hermosísima, de una calidad ciertamente impresionante aunque, probablemente, destinada a ser solo escuchada con respeto más que cantada colectivamente, al menos según la experiencia existente hasta el momento. No obstante la creación «artificial» producida, la Exposición de Motivos se preocupa de razonar el entronque del Himno con la tradición musical aragonesa⁴⁷. Finalmente, la Disposición adicional de la Ley del Himno llama al reglamento para regular la interpretación del Himno «en cualquiera de las otras modalidades lingüísticas de Aragón»⁴⁸.

La referencia de esta Ley a las Lenguas me sirve para enlazar con esta crucial cuestión. El EAr. en su versión original de 1982 reconocía, como no podía ser de otra forma, la existencia de «modalidades lingüísticas» propias de Aragón, para brindarles protección (art. 7) que era de tipo cultural y en línea con lo indicado en los arts. 3 y 148.1.17 CE. La reforma estatutaria de 1996 ha añadido al precepto la mención a las «lenguas» para incidir, además, en el derecho a la enseñanza y a una utilización de los «hablantes en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas». El Estatuto de 2007 vuelve a variar el marco normativo (siguiendo utilizando traje formal del art. 7) para expresar que «las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento» (ap.1^o) concretando en su ap. 2^o que «Una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del

⁴⁷ Se dirá respecto a la música que: «entronca la más antigua tradición musical aragonesa con elementos musicales de honda raigambre popular dentro de una concepción nueva y moderna que le confiere un carácter vivo y de plena actualidad». Por su parte la letra «destaca dentro de su armazón poética, valores como libertad, justicia, razón, verdad, tierra abierta...que históricamente representan la expresión de Aragón como pueblo».

⁴⁸ No ha aparecido el reglamento mencionado en esa Disposición Adicional y en el nuevo Estatuto de 2007 no hay referencias al himno. En general sobre la cuestión de los himnos me parece muy valioso y sugerente el libro de BOBILLO (2002) del que entresaco las siguientes palabras dedicado al aragonés: «El futuro que el himno anuncia es presentado, una vez más, en términos más líricos que políticos: «que cante la noche —dice— y al ritmo de la vida, en rueda de amor, se estrecharán las almas, cogidas de la aurora». O más adelante indica: «¡Que tu afán propague, río sin frontera, tu razón, tu verdad!». Como puede apreciarse, nada hay de dogmático ni de imperativo, pese al tiempo verbal empleado, en tales deseos. Todo es paz, esperanza, justicia, libertad, razón, verdad, eternidad etc. Esto es, un conjunto de valores y aspiraciones genéricas, presentadas poéticamente, que a nadie, ni propio ni ajeno, pueden desagradar. Como conclusión de lo indicado, cabe añadir la diferencia que se observa entre forma y contenido en la letra de este himno. Porque unos versos plenos de recursos retóricos sirven para expresar un contenido patriótico y moderado» (p. 191).

patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas aragonesas». El último apartado del precepto, el 3º, indica lapidariamente que «nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua».

No hay, pues, declaración alguna de cooficialidad ni en la lectura más favorable que pueda hacerse hacia las lenguas propias⁴⁹ cuya propia denominación ignoraría cualquier lector del Estatuto desconocedor de la situación en Aragón. Sí que se produce en relación al Estatuto de 1982 un avance sustantivo en el reconocimiento de la realidad lingüística de la Comunidad que pretende superar el ámbito de la mera protección de signo cultural y que debería permitir, con el surgimiento de la correspondiente Ley, la realización de una voluntad estatutaria de límites, reconozcámoslo, ciertamente imprecisos en cuanto que sin existir en modo alguno la declaración de cooficialidad, sí que se pretenden anudar determinadas consecuencias vinculadas imprescindiblemente a dicha declaración, como el uso de las lenguas en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas aragonesas.

La Ley a la que apela el Estatuto ha conocido en los últimos años dos versiones. Primero se promulgó la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, que tenía un contenido que aproximaba la situación de las lenguas (aragonés y catalán, tal y como se nombraban expresamente) a la de la cooficialidad inexistente en el Estatuto. Frente a esta Ley se interpuso por varios Ayuntamientos un conflicto en defensa de la autonomía local pero el TC lo declaró inadmisibile por falta de legitimación⁵⁰.

Esa Ley ha sido derogada por la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. Ley de distinto signo, más restrictivo en lo referente a la utilización de las lenguas propias de Aragón a las que ni siquiera designa por su nombre, como sí hacía la Ley 10/2009. En los días en que se redactan estas páginas (finales de julio de 2013) los medios señalan la preparación de un recurso de inconstitucionalidad formulado desde el Congreso de los Diputados contra esta Ley.

Las unanimidades y lecturas pacíficas de los signos distintivos que hemos notado anteriormente (en relación al escudo, bandera, himno...) se interrumpen

⁴⁹ El Dictamen de la CJA 3/2001, de 30 de enero, respondiendo a una consulta sobre el particular formulada por el Consejero de Cultura y Turismo y tomando como referencia, obviamente, la regulación estatutaria de 1996, constata la inexistencia de cooficialidad de lenguas en la Comunidad Autónoma deduciendo las correspondientes consecuencias de ello.

⁵⁰ Previamente se había producido el Dictamen 13/2010 del Consejo Consultivo de Aragón de 11 de mayo que fue el primero en señalar la falta de legitimación. El TC señala lo propio por Auto 108/2010 de 28 de septiembre. Ambos documentos están publicados en el Anuario Aragonés del Gobierno Local correspondiente al año 2010, pp. 385 y ss.

pen, pues, en lo relativo a las lenguas siendo el mayor testigo del conflicto latente el silencio legal en cuanto a su denominación aun cuando también me parece cierto, que ese conflicto aparece larvado igualmente cuando en ningún caso los sucesivos Estatutos de Autonomía vigentes en Aragón han calificado por su nombre a las lenguas habladas en el territorio.

La situación —al margen de las imputaciones de inconstitucionalidad, que, aventuro, no me parecen muy fundadas⁵¹— es lamentable porque la realidad evidente es la de la pluralidad lingüística aragonesa que hubiera merecido —desde el mismo Estatuto— un planteamiento diverso en el que, por encima de todo, hubiera debido buscarse un consenso que asegurara un planteamiento de real protección ante unas lenguas que, en todo caso, son esencialmente minoritarias frente al peso innegable del español (denominado en la Constitución como castellano). Y lenguas que hubieran debido nombrarse expresamente, pues lo que puede ser disculpable en un Estatuto no lo es en la Ley que lo desarrolla y hace sus preceptos aplicables.

Ante este conflicto más que singular resultará curioso observar la evolución de la Ley 3/2013 en los próximos meses en relación a cuestiones capitales en la misma, como la declaración por el Gobierno de Aragón de las zonas de utilización de las lenguas y modalidades lingüísticas propias (art. 6) o la creación efectiva de la (singular) Academia Aragonesa de la Lengua (art. 7).

En tanto en cuanto no llega esa situación sí que conviene referir los antecedentes y bases normativas que ha tenido, hasta ahora, la cuestión de las distintas lenguas habladas en Aragón.

Así, en lo que hace referencia al catalán, que es la lengua distinta del castellano o, mejor, español principalmente hablada en la Comunidad, ya había tenido lugar una incidencia «administrativa» sobre la misma cuando en la Primera Legislatura (1983-1987) se suscribieron convenios con el Ministerio de Educación para facilitar su enseñanza en Colegios de determinados Municipios de la llamada Franja. Pero, posteriormente y en el plano de lo normativo, han tenido lugar algunas aportaciones que deben ser señaladas, como la mención a la posibilidad de que se produzcan señalizaciones en las lenguas propias de Aragón que contiene el art. 47 de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón, o la más interesante (sin entrar ahora en profundidades jurídicas) acerca de que los pactos sucesorios podrán redactarse en cualquiera de las lenguas o modalidades lingüísticas de Aragón que los contratantes elijan⁵².

⁵¹ La jurisprudencia constitucional en materia de lenguas es abundante. El Dictamen de la CJA 3/2001, contiene la aparecida hasta ese momento. Un anexo más completo puede verse en el libro de VERNET y PUNSET (2007): pp 99 y ss., así como las referencias bibliográficas adecuadas.

⁵² Cfr. el art. 67 de la Ley 1/1999, de 24 de febrero, sobre sucesiones por causa de muerte: «Los pactos sucesorios podrán redactarse en cualquiera de las lenguas o modalidades lingüísticas de Aragón que los contratantes elijan. Si el Notario autorizante no conociera la lengua o modalidad lin-

Igualmente en la LALA existen algunas previsiones sobre las lenguas habladas en Aragón, como la del art. 23 que prevé que la denominación de los Municipios pueda ser hecha en lengua castellana «o en la tradicional de su toponimia» sin perjuicio de la autorización que puede dar el Gobierno de Aragón sobre la denominación en la lengua propia generalizada en determinadas zonas. El art. 153 de la misma LALA indica que los Ayuntamientos pueden decidir admitir escritos en lengua propia del lugar. Mientras tanto, la Ley 3/1999, del Patrimonio Cultural Aragonés, llama al catalán y al aragonés lenguas «minoritarias» (art. 4) sin pretender entrar en ningún tipo de política novedosa de protección o de difusión⁵³ que es lo que ha sido asumido por las posteriores Leyes 10/2009 y 3/2013, derogatoria de la anterior.

El Derecho aragonés como signo distintivo propio de la Comunidad, resulta particularmente resaltado desde el propio EAr. cuando se encarga a una institución relevante como el Justicia de Aragón que lo tutele «velando por su defensa y aplicación» [art. 59.1.b) Ear.]⁵⁴. Igualmente y en sede estatutaria es muestra del máximo interés el hecho de que en el nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios de Aragón será «mérito preferente el conocimiento acreditado del Derecho propio de Aragón» (art. 65)) Igual que sucede para el nombramiento de Notarios y Registradores de la Propiedad (art. 78.1).

En el plano institucional el cuidado por el Derecho propio ha dado lugar a la creación de la Comisión Asesora de Derecho Civil, regulada ahora por el Decreto 10/1996, de 20 de febrero, de la Diputación General de Aragón y, en otro orden de cosas, a la creación de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón y, posteriormente, del Consejo Consultivo de Aragón de cuya función debería ser resultado un mejoramiento de la calidad normativa del ordenamiento jurídico aragonés⁵⁵.

El cuidado sobre el Derecho aragonés se ha extendido también a procurar su enseñanza sistemática. En este sentido es obligada la remisión al Decreto 65/1990, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre fomento del estudio y de la investigación, creando la «Cátedra de Derecho Aragonés José

güística elegida, el pacto se otorgará en presencia y con intervención de un intérprete, no necesariamente oficial, designado por los otorgantes y aceptado por el Notario, que deberá firmar el documento». Este precepto es hoy el art. 382 del Código del Derecho Foral de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 21/2011, de 22 de marzo.

⁵³ El texto del precepto citado indica que «el aragonés y el catalán, lenguas minoritarias de Aragón, en cuyo ámbito están comprendidas las diversas modalidades lingüísticas, son una riqueza cultural propia y serán especialmente protegidas por la Administración».

⁵⁴ Sobre el particular cfr. los arts. 30 y ss. de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Son altamente interesantes las consideraciones que sobre la evolución de este Derecho se contiene en los periódicos Informes de la institución.

⁵⁵ Sobre el Consejo Consultivo de Aragón vid. lo que se dice en el trabajo relativo al Gobierno y Administración en este mismo volumen.

Luis Lacruz Berdejo»⁵⁶ que hay que entender en cierta medida, como una consecuencia lógica de los preceptos estatutarios antes nombrados en relación al conocimiento por determinados servidores públicos⁵⁷ del Derecho aragonés⁵⁸.

V. LA REGULACIÓN JURÍDICA Y LOS DEBATES EN TORNO AL AGUA. OTRO SIGNO DISTINTIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Si de signos distintivos de una Comunidad singular tratamos, como he hecho en el apartado anterior, no cabe duda de que un espacio, por corto que éste sea, debe dedicarse al agua tanto en lo relativo a su ordenación jurídica como a los conflictos, debates y su significado que los mismos han tenido y tendrán.

La realización de un planteamiento de orientación histórica sobre este tema, sería muy esclarecedor para diversas cuestiones sobre cuanto se está indicando. Así, el recuerdo a los bronces de Contrebia y Agón, a la ordenación del regadío en la huerta medieval de Zaragoza, a los nombres de Pignatelli y el Canal Imperial, Costa y los regeneracionistas, la gran aventura de Riegos del Alto Aragón, la creación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, las polémicas con Cataluña en la Segunda República por una transferencia de funciones que se consideraba lesiva, la política de colonización, las polémicas por la construcción de nuevos embalses ya casi en nuestros días (recrecimiento de Yesa, Santa Liestra, Biscarrués...)...todo ello son hitos cada uno de los cuales merecería una consideración y en su engarce con el anterior y el siguiente, se encontraría una explicación completa de lo que pretendo transmitir.

Pero esto no es otra cosa que un estudio introductorio que mira sin más ambiciones a explicar el contenido de un libro y, sobre todo, a describir las características generales de la ordenación jurídica de una Comunidad lo que quiere decir que debe existir una autocontención irremediable tanto en ésta como en otras muchas cuestiones. Con atender a lo contemporáneo, a lo más actual y vigente, y sacar las correspondientes conclusiones, ya podemos darnos por satisfechos.

⁵⁶ En conexión con este texto vid. también el Decreto 113/1991, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón sobre obtención de la especialización en Derecho Aragonés y su acreditación.

⁵⁷ La Exposición de Motivos del Decreto hará mención a ello concluyendo en que «todo ello recomienda fomentar el estudio y la investigación del Derecho Aragonés, incluido, obviamente, el derogado por los Decretos de Nueva Planta de 31 de junio de 1707...». La referencia a la Nueva Planta es curiosa y debe permitir enlazar con las preocupaciones que he mostrado en el punto 4 de este apartado.

⁵⁸ En el plano del conocimiento del derecho aragonés debe mencionarse la existencia de varias Revistas profesionales. La Revista Aragonesa de Administración Pública, publicada por la Administración de la Comunidad Autónoma desde 1992, la Revista de Derecho Civil Aragonés, publicada por la Institución Fernando el Católico de la Diputación Provincial de Zaragoza, desde 1995, y el Anuario Aragonés del Gobierno Local, publicado por la Institución Fernando el Católico desde 2009.

Y en esos términos debo, simplemente, constatar cómo en las Cortes de Aragón y desde su constitución el 20 de mayo de 1983, los debates sobre el agua han sido continuos; en cualquier Legislatura. No cabe duda de que los Diputados se han hecho eco (y lo han amplificado en muchas ocasiones también) de la sensibilidad del pueblo aragonés en relación a esta cuestión que incluso en tiempos predemocráticos (1973-1974) había manifestado una oposición sin ambages al gran trasvase del Ebro a la cuenca del Pirineo Oriental (con un volumen total de 1.400 Hm³/año) intentado realizar a través, simplemente, de una nota anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona, como si de otorgar una concesión cualquiera se tratara.

Esta atención parlamentaria y política, en general, se ha desarrollado en dos frentes paralelos y complementarios: el «interno», vinculado normalmente al cruce de argumentos en relación a determinadas obras hidráulicas a construir en Aragón y que se desean (y algunas también se combaten) y un elemento «externo» que hace referencia, normalmente, a políticas estatales que se consideran lesivas de los intereses de la Comunidad Autónoma como, singularmente, lo ha sido todo lo relativo al trasvase desde la cuenca del Ebro a las cuencas mediterráneas, decisión de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y contra la cual y sus distintos desarrollos se formularon recursos de inconstitucionalidad, denuncias ante la Comisión Europea, recursos contencioso-administrativos, se visitó a las máximas autoridades comunitarias y se compareció en distintos momentos ante el Parlamento europeo⁵⁹.

Y en ese marco existen documentos y normas significativas. Por ejemplo parece necesario comenzar con la cita de la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes en su sesión de 30 de junio de 1992, con motivo del debate de la comunicación de la Diputación General de Aragón relativa a criterios sobre política hidráulica de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es el documento conocido simplificado y gráficamente como «Pacto del Agua» y que ha sido (y todavía lo es, aunque en menor medida que en el pasado) referente del debate político hidráulico en la Comunidad. Es sorprendente —pero perfectamente congruente en el contexto de las singularidades propias de la Comunidad Autónoma— que esto, que no es más que una resolución parlamentaria de un Parlamento territorial, se haya incorporado de forma textual al Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro aprobado en 1998 y luego igualmente a la redacción final de la Ley 10/2001, del PHN, en su art. 35, como una muestra «compensatoria» en relación a la gran transferencia del Ebro contenida en dicha Ley. Es la única vez que una Ley del Estado ha hecho tal cosa con una simple resolución de un Parlamento territorial.

⁵⁹ La historia completa de estas actuaciones está por escribir todavía. Los argumentos del Gobierno de la Comunidad Autónoma contra la decisión del PHN aparecen en el libro *Alegaciones...*(2000).

Y mientras se realizaba el debate interno y externo en relación a obras y trasvases, las Cortes de Aragón aprobaban la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón que, entre otras cosas, creaba un tributo propio (el canon de saneamiento) y una organización, la Junta de Saneamiento, dedicado todo ello al cumplimiento de una Directiva comunitaria de 1991 que ordenaba una serie de actuaciones para todos los países miembros de la Comunidad que debían concluir la depuración de sus aguas residuales urbanas en distintas fechas que se extendían hasta 2005. La Ley que menciono no se puso realmente en marcha y fue sustituida por la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la gestión del agua de Aragón, (varias veces modificada luego), de funcionalidad y ambición más amplias que su predecesora de 1997.

Esta Ley regula también un tributo, canon de saneamiento, que se aplica de forma regular con algunas peculiaridades en el supuesto del Municipio de Zaragoza que ahora no vienen al caso. Se ha creado una entidad de derecho público, el Instituto Aragonés del Agua, encargado de llevar a cabo la política de abastecimiento y saneamiento, creado un instrumento propio de participación (la Comisión del Agua de Aragón) cuya actuación ha dado lugar, finalmente, a la aprobación de un instrumento de contenido planificador, las Bases de la Política del Agua de Aragón llamadas a sustituir al Pacto del Agua y a ser el elemento fundamental en torno al cual se deberá articular la política aragonesa en relación a su inserción en la planificación hidrológica estatal (nuevos Planes Hidrológicos de cuenca con ámbito de demarcación hidrográfica que deberían haber sido aprobados antes del 31 de diciembre de 2009)⁶⁰.

Todo ello se desarrolla en un contexto en el que Aragón no tiene competencias de forma estricta sobre el agua ya que no posee cuencas propias en el sentido de la definición que de cuencas tiene el TRLA, definición asentada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre y rubricada por las más recientes 30 y 32/2011⁶¹. La Comunidad Autónoma limita sus competencias al abastecimiento, saneamiento y a las obras hidráulicas de su interés, pero frente a esta limitada capacidad competencial se alza un interés específico derivado de la sensibilidad del pueblo en estas cuestiones que anima un debate constante que se mueve, a veces, entre polos muy alejados ideológicamente que van desde las propuestas más intensivas en cuanto a la utilización del agua hasta las más conservacionistas.

⁶⁰ De los tres Planes Hidrológicos que afectan a Aragón, en el momento de escribir estas páginas (finales de julio de 2013) solo en relación al del Ebro se ha emitido el informe (favorable) del Consejo Nacional del Agua, pero aún no ha sido aprobado por el Gobierno de la Nación. Los del Júcar y el Tajo están más atrasados en su tramitación.

⁶¹ Al ser Aragón una Comunidad Autónoma de interior y exigir la definición legal de cuenca la articulación del territorio en torno a una desembocadura al mar, es evidente la imposibilidad de que cualquier comunidad de interior pueda tener cuencas propias fuera de lo que, hipotéticamente, podría ser una cuenca endorreica (como Gallocanta en nuestro caso).

Ese interés renovado permanentemente en cuanto al agua ha llevado a que el nuevo EAr. de 2007, contenga una serie de preceptos fijadores de determinadas actuaciones que deben ser llevadas a cabo por los poderes públicos aragoneses y que han sido objeto, incluso, de recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja resuelto de forma favorable al contenido del Estatuto aragonés por la STC 110/2011. Entre esos preceptos se cuenta el relativo al derecho al agua (art. 19) que a la luz de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, parecería ver rebajada su posición jurídica a la de simple principio rector, con directrices dirigidas exclusivamente a los poderes públicos aragoneses. Dentro del mismo se encuentra un apartado tercero en el que se encomienda a los poderes públicos aragoneses que velen contra la existencia de trasvases insostenibles, lo que es, simplemente, una obligación legal y hasta constitucional pues no es posible que un trasvase insostenible sea compatible con el mandato del art. 45.2 CE de la utilización racional de los recursos naturales. También y en cuestión de trasvases el art. 72.3 del Estatuto ordena que la Comunidad Autónoma emita un informe (no vinculante) sobre trasvases y obras hidráulicas que afecten a Aragón, prescripción que me parece elemental en el funcionamiento de un Estado con las características del Estado de las Autonomías. Finalmente, la disposición adicional quinta encarga a la planificación hidrológica que concrete «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 Hm³». Se trata de una remisión a la actuación del Estado que en los términos literales en que se redacta no se ve vinculada, en absoluto, por el recordatorio a la resolución parlamentaria (pacto del agua) por lo que no puede considerarse inconstitucional por inmisión en las competencias del Estado⁶².

Al lado de lo que he destacado en el texto, se encuentran otras partes de los preceptos citados donde se especifican las competencias de la Comunidad Autónoma sobre las aguas propias de la Comunidad Autónoma⁶³ y sobre las aguas que pertenezcan a la competencia del Estado.

En su conjunto el Estatuto de una Comunidad Autónoma de interior como es Aragón, está reflejando un interés sobre el agua a la que contempla desde muy diversas posiciones concordante con todo el discurrir que venimos haciendo de la misma como uno de los signos distintivos de una Comunidad Autónoma peculiar que ha tenido, tiene y, aventuro, tendrá continuas manifestaciones⁶⁴.

⁶² Sobre todas estas cuestiones y en el sentido que más tarde reflejará el TC en su Sentencia 110/2011 cit., vid. EMBID IRUJO (2007): pp. 33, 65, 67 y 72.

⁶³ Sobre esta cuestión deben tenerse hoy en cuenta lo que indican las SsTC 30 y 32/2011.

⁶⁴ Uno de los últimos conflictos sobre el particular fue el suscitado por la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2008, que autorizaba llevar a Barcelona y en un contexto de sequía extraordinaria

VI. ESTOS SON MIS PODERES

En páginas anteriores me he referido al resultado competencial del proceso evolutivo del EAr. concluyendo en una situación de práctica equiparación, a pesar de los evidentes flecos notados, con la situación existente en las CCAA de autonomía inicial amplia. Bajo la mención del título de este apartado a los «poderes» no pretendo incidir más en el particular⁶⁵ sino que quiero ensayar otro tipo de orientación para el estudio del ordenamiento jurídico aragonés dedicándome a contemplar la teoría y práctica del juego institucional entre los Poderes que refleja el EAr. a través del contenido genérico de determinadas Leyes de las Cortes de Aragón. Naturalmente que una cuestión tan profunda solo puede ser tratada aquí en el mismo plano de la reflexión abstracta que persigue este estudio introductorio: describiendo de una forma general situaciones, líneas, tendencias evolutivas. Nada más.

Para ello debo comenzar haciendo una constatación muy simple: el sistema de gobierno que refleja el EAr. es un sistema de gobierno parlamentario. Eso significa, simplificando y al margen de definiciones dogmáticas, que el origen y el cese del Gobierno depende de un acto de voluntad del Parlamento⁶⁶. Quiere ello decir que hay una posición fundamental y básica de las Cortes de Aragón en nuestro sistema en cuanto que la fundamentación última del Poder Ejecutivo se encuentra en ellas. El EAr. de 2007 refleja esta posición de supremacía atribuyendo a las Cortes de Aragón un amplio conjunto de funciones (art. 33)⁶⁷ sin que sea dado deducir de las mismas una reserva especial más allá de lo que signifique la reserva de Ley en el conjunto general del ordenamiento jurídico español, no sólo en el aragonés⁶⁸. Por su parte, al Gobierno corresponde también por decisión del EAr. la función ejecutiva y la po-

hasta 50 Hm³ durante seis meses. Tras la aceptación inicial del Real Decreto-Ley 3/2008 por su carácter de obra para abastecimiento a poblaciones y tras considerar el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 81/2008, de 12 de mayo, el Gobierno de Aragón anunció la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 3 del citado Real Decreto-ley por haberse dictado sin el informe previo de la Comunidad Autónoma a que se refiere el art. 72.3 del EAr. así como por considerar derogado el Real Decreto-ley por la aparición de fuertes lluvias que superaban la situación de sequía extraordinaria dados los términos tan raros en que se formulaba el cese de la vigencia de tal texto por su disposición final tercera. Finalmente el Consejo de Ministros, por Acuerdo adoptado el 6 de junio de 2008 constató la pérdida de la vigencia del Real Decreto-ley.

⁶⁵ El trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES en este libro ya es suficiente, y ejemplar, sobre la cuestión.

⁶⁶ Sobre la cuestión me remito en este volumen a mi trabajo sobre el Gobierno y la Administración.

⁶⁷ El precepto indica que las Cortes «representan al pueblo aragonés, ejercen la potestad legislativa, aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, y ejercen las demás competencias que les confieren la Constitución, este Estatuto y las demás normas del ordenamiento jurídico».

⁶⁸ Y sabiendo que tras el EAr. de 2007, mediante los Decretos-leyes, también el Ejecutivo puede regular cuestiones reservadas a la Ley (norma de rango legal), pero en todo caso las Cortes deben «convalidar» el ejercicio de esa potestad legislativa extraordinaria que es el Decreto-ley.

testad reglamentaria (art. 53.1). Ninguna originalidad, por tanto, sobre lo que ya es bien conocido en los sistemas de gobierno parlamentario como, por ejemplo, en el que se contiene en la CE (arts. 66 y 97).

La aplicación práctica durante las siete legislaturas transcurridas completamente de este esquema básico de funcionamiento ha sido, en general, correcta. No obstante es factible descubrir, en ocasiones, determinadas peculiaridades del ordenamiento jurídico que nos proporcionan enseñanzas significativas sobre los problemas políticos del correspondiente período; o, dicho al revés, las deficiencias puntuales del sistema de gobierno parlamentario pueden tener consecuencias en la configuración o contenido de determinadas normas.

Así, por ejemplo, sólo en el marco de un Gobierno débil parlamentariamente, minoritario, puede entenderse una Ley como la 13/1990, de 21 de diciembre, relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los Organismos de Cuenca. El origen del texto es una Proposición de Ley y su esencia consiste en indicar que los miembros de los Consejos del Agua de los Organismos de Cuenca a los que se hubiera incorporado la Comunidad Autónoma serán designados por los Grupos Parlamentarios de forma proporcional a sus miembros, siendo el acto de nombramiento del Gobierno (arts. 3 y 4). Si algún Grupo no ejerciera su derecho, los miembros que éste debería «designar» acrecerían al resto de Grupos Parlamentarios (art. 4.2). Solo si ningún Grupo Parlamentario hubiera ejercitado su derecho, pasaría por entero la capacidad de designación y nombramiento al Gobierno (art. 4.3). Por otra parte, la designación de los representantes de la CA. en la Junta de Gobierno de los Organismos de Cuenca era libre por el Gobierno (art. 2) y para designar al representante de la CA. en el Consejo Nacional del Agua el Presidente del Gobierno, que tenía tal facultad, debía oír previamente a los Grupos Parlamentarios (art. 5).

En su conjunto y respetando, pues, el acto final de nombramiento por parte del Gobierno, en el caso de los representantes en los Consejos del Agua de la Cuenca se producía una práctica designación por los Grupos Parlamentarios, obviando cualquier posibilidad de libre nombramiento por parte del Gobierno aun cuando éste fuera oyendo antes, formal o informalmente, a los Grupos Parlamentarios. Es, sin duda y como he dicho, la posición minoritaria del Gobierno del momento lo que explica el contenido de tal Ley⁶⁹ que, por otra parte, no creo que tuviera problema alguno de «constitucionalidad» por afrentar a algún poder presuntamente reservado al Gobierno. La Ley fue derogada en la Cuarta Legislatura por la Ley 1/1996, de 24 de abril, relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los Organismos de

⁶⁹ Se trataba de un Gobierno monocolor del PAR que en la época tenía 19 Diputados sobre un conjunto de 67.

Cuenca, que también fue en su origen una Proposición de Ley. Según este texto ahora vigente, todos los representantes en los Consejos del Agua de las cuencas son libremente designados por el Gobierno de Aragón.

Por otra parte el número de Proposiciones de Ley formuladas y aprobadas y la relación con el conjunto de Leyes aprobadas puede ser un indicio del balance en el reparto del Poder en cada momento. Desde ese punto de vista no cabe duda de que las cifras más resaltables son las de la Segunda Legislatura. En ella se aprobaron como Leyes ocho Proposiciones de Ley, algunas en materias muy significativas⁷⁰. Por el contrario, solo ocho Proyectos de Ley que no se refirieran a materias presupuestarias fueron transformados en Ley, produciéndose el hecho resaltable, además, de que un Proyecto de Ley vio aprobada en las Cortes de Aragón una enmienda de texto alternativo que fue, por ello, el origen verdadero de la correspondiente Ley⁷¹.

Frente a ese resultado ciertamente sorprendente para lo que es usual en los sistemas de gobierno parlamentario, en la Primera Legislatura solo existió una Proposición de Ley transformada en Ley⁷²; en la Cuarta Legislatura fueron 6 las iniciativas del Parlamento que se transformaron en Ley⁷³, pero ello frente a los 46 Proyectos de Ley transformados en Leyes resulta una cifra comparativamente mínima. En la Quinta Legislatura, se han aprobado cinco proposiciones de Ley⁷⁴ frente a ochenta y siete Proyectos de Ley aprobados. En la Sexta Legislatura (2003-2007) se ha aprobado solo una Proposición de Ley y en materia muy mínima, como es la que ha devenido Ley 2/2004, de 3 de mayo, sobre modificación de la Ley 6/1999, relativa a parejas estables no casadas; la valoración de esta única intervención final del Parlamento debe establecerse en relación a las 55 leyes aprobadas durante toda la Legislatura. En la séptima Legislatura (2007-2011) seis proposiciones de Ley (de las 27 presentadas) se han transformado en Ley, de un total de 51 Leyes aprobadas en

⁷⁰ Recuerdo, así, aparte de la ya citada Ley 13/1990, la 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de hijos adoptivos; la 3/1989, de 21 de abril, del Himno de Aragón; la 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos; la 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón y la 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad.

⁷¹ Se trata de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores. Creo que es el único ejemplo en el conjunto de la experiencia de las Cortes de Aragón.

⁷² Es la ya comentada en este trabajo Ley 1/1984, de 12 de abril, por la que se declara Día de Aragón el 23 de abril, tradicional conmemoración de San Jorge.

⁷³ Algunas de ellas son ciertamente importantes, como la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón; la 1/1998, de 16 de febrero, sobre reclamaciones tributarias en la Comunidad Autónoma de Aragón; la 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas y la 6/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Aragonés de Empleo.

⁷⁴ Han dado lugar a algunas normas de relevancia, como la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la cooperación para el desarrollo, o la Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de cuentas de Aragón

ese lapso de tiempo, proporción muy semejante a la que he notado de la Cuarta Legislatura⁷⁵.

La Tercera Legislatura (1991-1995) ha sido, sin duda, una de las más problemáticas desde la perspectiva que trato en cuanto que en la misma tuvo lugar una moción de censura (15-9-1993) que dio al traste con el Gobierno inicial configurándose otro de signo distinto que tras un comienzo de vida normal, abocó a una situación de gran inestabilidad con la dimisión, incluso, de su Presidente —a la que acompañó la renuncia a la condición de parlamentario— y su sustitución por un Presidente en funciones hasta el final de la Legislatura dada la imposibilidad numérica de alcanzar éxito en la nueva investidura intentada. Tres Presidentes en cuatro años, por lo tanto, y situaciones absolutamente diversas desde el punto de vista de la relación entre los Poderes de la Comunidad. Probablemente un examen pormenorizado de la forma de ejercicio y resultado de la función legislativa exigiría una diferenciación en períodos que concluiría en la práctica paralización, con alguna excepción notable⁷⁶, del ejercicio de la creación normativa a partir de un determinado momento.

Al margen de esta consideración debo indicar que en la Tercera Legislatura siete Proposiciones de Ley se transformaron en Ley⁷⁷, algunas de ellas de importancia⁷⁸, dándose la circunstancia de que de esta época procede la única iniciativa legislativa popular que ha tenido éxito final en su transformación en

⁷⁵ Esas Proposiciones de Ley transformadas en Ley se han referido a cuestiones de evidente importancia. Así el Grupo Parlamentario Popular presentó la que, finalmente, fue Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo. El GP Socialista presentó la que se transformó en Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, Ley que ha sido derogada por la 3/2013, como ya hemos visto *supra*. Todos los GGPP presentaron lo que fue, al final, Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón. El GP del Partido Aragonés presentó la iniciativa que devino en la Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres [derogada por la letra f) de la disposición derogatoria única del Texto Refundido aprobador del Código del Derecho Foral de Aragón, en cuanto se incluye en el mismo]. Los GGPP Socialista y del Partido Aragonés suscriben la iniciativa que da lugar a la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña y, por fin, la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón, incluida en el GP Mixto, firma la iniciativa que aboca, finalmente, en la Ley 10/2011, de 24 de marzo, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de morir y de la muerte.

⁷⁶ El período de paralización se correspondería con el último tramo de Legislatura. La excepción notable sería la aprobación de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, ya suscrita por el Presidente de la Comunidad Autónoma en funciones (para lo cual hubo de incluirse en la Ley una regulación de tal situación). Igualmente se aprobó, y por unanimidad, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, transcurrido solo un mes y medio desde la moción de censura.

⁷⁷ El número tiene que ser confrontado con los 42 Proyectos de Ley aprobados, muchos de ellos, no obstante, de contenido meramente presupuestario.

⁷⁸ Pero, en todo caso, de menor relevancia que las consideradas hasta el momento en este trabajo. Destaco la Ley 3/1994, de 23 de junio, de creación del Parque Posets-Maladeta y la 9/1994, de 7 de octubre, reguladora de los planes de desarrollo regional de los fondos estructurales de la Unión Europea.

Ley. Se trata de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza.

Sin duda han sido la Segunda y Tercera Legislatura, entonces, las de vida más agitada según reflejan las cifras anteriores y se deduciría también de otros datos como la presentación de una cuestión de confianza (Segunda Legislatura) y de una moción de censura (Tercera Legislatura)⁷⁹. Por otra parte, la mayor conflictividad constitucional con el Estado sucede también en la Segunda Legislatura con la excepción de la aceleración conflictual en la Quinta Legislatura y el primer año de la Sexta. De esta segunda Legislatura proceden, por fin, algunos documentos normativos singulares que no deben ser pasados por alto en un trabajo de las propiedades que éste tiene y que pretende, a través del examen del ordenamiento jurídico, descubrir características no sólo de él sino de la misma evolución de la Comunidad Autónoma.

Estoy pensando, así, en el complejo normativo formado por la Ley 4/1991, de 20 de marzo, de modificación de la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en el Decreto subsiguiente de convocatoria de elecciones. La Ley tiene su origen en una Proposición de Ley que se fundamenta, a su vez, en una modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General realizada por LO 8/1991, de 14 de marzo, para posibilitar la celebración de elecciones municipales y de trece CCAA el 26 de mayo de 1991. El Gobierno de coalición del momento (formado por el PP y el PAR con Presidencia de este último Partido) adoptó un acuerdo contrario a la tramitación de la Proposición de Ley pero ello no fue óbice para que en el momento decisivo, el Grupo Parlamentario del PP la apoyara dejando en minoría al Grupo Parlamentario del PAR.

Esta compleja mezcla entre normativa estatal y autonómica y las consiguientes tensiones trasladadas al Parlamento de un Gobierno de coalición, darían lugar a un Decreto de convocatoria de las elecciones, que debían tener lugar el 26 de mayo de 1991, ciertamente inusual. Se trata del Decreto de 1 de abril de 1991, de la Presidencia de la Diputación General de Aragón, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Aragón indicándose en el art. 1 del mismo que dichas elecciones se convocan «por imperativo legal».

El texto resaltado es de por sí suficientemente expresivo, pero, además, la Exposición de Motivos o Preámbulo del Decreto explica muy gráficamente el porqué de dicha forma de convocatoria.

Se imputa, así, a la Ley 4/1991 la reducción de la duración de la Legislatura prevista por el art. 18.2 EAr. en cuatro años⁸⁰. Esta violación estatuta-

⁷⁹ Y, como antes he indicado, también en esta Legislatura tuvo lugar la dimisión de un Presidente y un proceso fallido de investir al siguiente dándose lugar a una Presidencia en funciones de varios meses de duración.

⁸⁰ La redacción del art. 18.2 EAr. en el momento que hablamos decía simplemente que «las Cortes de Aragón serán elegidas por un período de cuatro años».

ria respondería según el Preámbulo a una voluntad de configurar dos tipos de CCAA, unas que pueden decidir sus procesos electorales y otras no⁸¹. La consecuencia que deduce el redactor del Preámbulo es que tiene dudas sobre la constitucionalidad de la reforma de la legislación electoral bien que procede a la convocatoria de elecciones para no causar perjuicios⁸² y a reserva, obviamente, de lo que en hipótesis puedan en un futuro decidir los Tribunales.

El texto, como se habrá visto, es importante y alguien estaría tentado a decir que hasta sorprendente. En honor a la verdad hay que reconocer que el problema jurídico subyacente no es fácil de resolver, si bien debe tenerse en cuenta que operar de forma diversa hubiera supuesto la irremisible celebración de elecciones en julio o agosto dada la dinámica de la legislación electoral o, lo que puede presumirse que desearía el autor del texto: el otorgamiento de la capacidad absoluta a las CCAA de decidir libremente la fecha de sus comicios. Una alternativa nada sencilla cuando se sospecha además —bien es verdad que sin pruebas fehacientes— que el valor de la plena autonomía que sería realizado por el otorgamiento de la libertad de convocatoria electoral a todas las CCAA (lo que en el plano de Aragón se consigue en el nuevo Estatuto de 2007) chocaría con la voluntad de un electorado nada favorable a la dispersión de procesos electorales y que, por otra parte, la celebración de elecciones en julio o agosto es, casi con completa seguridad, inviable en España. En todo caso, la evitación de ese resultado deberá ser competencia de los correspondientes Presidentes de CCAA asumiendo con responsabilidad sus facultades de disolución y convocatoria de elecciones. Las elecciones de 2011 (que han seguido sido comunes para trece CCAA) han sido una excelente piedra de toque de hasta dónde llega ese ejercicio de competencia y responsabi-

⁸¹ Dice así el texto del preámbulo en esta parte: «Es conocido que la indicada proposición y las que se presentaron simultáneamente en las Cámaras Legislativas de otras doce Comunidades Autónomas, obedecen al propósito de establecer dos regímenes electorales distintos: uno, de sometimiento a criterios centralizadores que se impone a las Comunidades que iniciaron el interrumpido proceso autonómico por la vía del artículo 143 de la Constitución y otro, de libre decisión por las Comunidades respectivas y del que sólo se benefician el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. De esa manera, se acentúa la progresiva discriminación de tratamiento que reciben unas y otras Comunidades, se hace más problemática la posibilidad de que España sea alguna vez un Estado de Autonomías y se vuelven a ignorar preceptos fundamentales de nuestro ordenamiento, como los artículos 2 y 138.2 de la Constitución».

⁸² «Aprobada la modificación de la Ley Electoral General por Ley Orgánica de 13 de marzo pasado y aprobada asimismo por ley de Cortes de Aragón la proposición aludida, subsisten, por supuesto, las dudas sobre la constitucionalidad de la reforma, dudas ciertamente graves pero que no podrían quedar despejadas en tiempo hábil para no retrasar sine die la celebración de las elecciones autonómicas, por lo que aún cuando se haga con advertencia de la posible inadecuación de la convocatoria al Estatuto y compelida por la apariencia normativa que la reforma ha generado, esta Presidencia no estima prudente hacer uso de la facultad de solicitar dictamen del Consejo de Estado como le permitiría el artículo 23 de la Ley Orgánica 3 de 22 de abril de 1980, para no retrasar la celebración de elecciones. Todo ello sin perjuicio como es natural, de los efectos que se sigan en su caso, de un eventual pronunciamiento de los Tribunales competentes».

lidad. Confiemos en que ello se mantenga en el futuro, aun con las lógicas excepciones que de seguro se producirán en algún momento⁸³.

Al margen de otras cuestiones los textos reproducidos muestran la existencia de un debate político con sus propias reglas y enseñan también características propias de la Comunidad aragonesa, inencontrables en el resto de las que, en aquél momento, pasaron por los mismos avatares. Por supuesto hay en la Ley y el Decreto, finalmente y desde otra perspectiva, el reconocimiento de un pulso político entre una parte del Gobierno y el Parlamento que se saldó con la «victoria» de este último.

Por fin, debo referirme desde una perspectiva ciertamente distinta a la tratada hasta ahora, al «gobierno territorial» de la Comunidad Autónoma que se ha transformado de una forma muy importante durante la Quinta Legislatura en virtud del proceso comarcalizador. Con los antecedentes de dos importantes Leyes anteriores (la de 1993 de comarcalización y la de 1996 de delimitación comarcal de Aragón), las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, que dio un impulso irresistible a la creación de 32 comarcas en Aragón faltando solamente para completar el mapa territorial la decisión respecto al territorio que formaría, hipotéticamente, la comarca de Zaragoza⁸⁴. Por cierto que el nuevo Estatuto de 2007, al otorgar a Zaragoza la condición de «capital» de Aragón y prever la existencia de una Ley para ello (cfr. art. 87), está poniendo un nuevo problema —y una oportunidad— en la configuración territorial de la Comunidad.

Al margen de ello digamos que hoy las 32 comarcas gestionan un apreciable paquete competencial (en cultura, acción social, residuos urbanos, turismo, etc...) y cuentan con una financiación garantizada por Ley que les otorga una autonomía completa. Eso le da al gobierno del territorio aragonés una pátina muy especial y absolutamente particular en el conjunto de España, pues descontando el testimonio castellano-leonés (creación de la comarca de El Bierzo), sólo la situación catalana sería relativamente comparable pero con unas comarcas que no ejercen competencias a título propio (competencias transferidas por Ley, como es el caso aragonés) sino por delegación.

⁸³ La primera excepción, matizada, ya ha tenido lugar en Asturias, donde una sorprendente convocatoria de elecciones previa disolución del Parlamento por el Presidente de la Comunidad Autónoma, dio lugar, por el resultado electoral, a la formación de un Gobierno justo de signo contrario al de aquél que convocó las elecciones. Ello tuvo lugar en 2012. En todo caso y según el art. 25 del E.Ast., la duración de la legislatura así abierta tiene un «mandato limitado por el término natural de la legislatura ordinaria», lo que quiere decir que en el cuarto domingo de mayo de 2015, tendrán lugar las nuevas elecciones en esa Comunidad. (Hay que tener en cuenta que el E.Ast. no es de los reformados en la fase de reforma abierta en 2006; si así hubiera sido, seguro que la legislatura abierta por disolución anticipada tendría la duración habitual de cuatro años).

⁸⁴ Dos textos refundidos de finales de 2006 regulan hoy la comarcalización en Aragón. Sobre todo ello me remito al estudio de SALANOVA ALCALDE en este libro.

Naturalmente que lo anterior plantea a medio plazo, una necesidad de consideración de conjunto de la forma de gobierno del territorio aragonés sobre el que, probablemente, existen demasiadas administraciones y todavía poca coordinación entre ellas. Al margen de este ineludible compromiso hacia el futuro, puede decirse que se ha puesto una solución adecuada a la problemática causada por una irresistible caída demográfica en el medio rural que ha convertido a la mayor parte de los Municipios aragoneses, en Administraciones públicas solo testimoniales. Quizá las comarcas, cuando se consoliden y puedan reunir por delegación el ejercicio de competencias de los minúsculos Municipios que existan en ellas, se configurarán como la administración que con más eficacia y proximidad puede prestar servicios al ciudadano en la mayor parte del territorio aragonés. En todo caso la reciente aprobación por el Gobierno de la Nación (en el Consejo de Ministros celebrado el 26 de julio de 2013) de un Proyecto de Ley de Racionalización y de Sostenibilidad de la Administración Local, plantea una serie de retos nada fáciles de afrontar para la estructura territorial de la Comunidad Autónoma que si se aprueba y ejecuta, habrá cuestión de estudiar en la futura, espero, sexta edición de este Derecho Público Aragonés.

VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

AAVV (2002), *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, y

AAVV (2003), *Memoria de los partidos. Crónica de los partidos políticos aragoneses en la época de la transición*, Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, Zaragoza.

AAVV (2008), *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, Zaragoza.

BOBILLO F.J. (2002), *El sonajero de los pueblos*, Biblioteca Nueva, Madrid.

CONTRERAS CASADO M. (1987), *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las Bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, 2 vols, Cortes de Aragón, Zaragoza.

CONTRERAS CASADO. M. (1998), *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza.

EMBID IRUJO A. (1983), «La preautonomía aragonesa: Estudio del proceso de su creación, regulación jurídica y formas de actuación», en las págs. 17 y ss. de *El marco jurídico de la autonomía. Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón*, Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza.

- EMBID IRUJO A. (1989), «Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: ¿reforma de los Estatutos o Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación?», en las págs. 441 y ss. de E. ALVAREZ CONDE (editor), *Diez años de Régimen Constitucional*, Tecnos, Madrid.
- EMBID IRUJO A. (2002), «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *RarAP* 20, págs. 83 y ss.
- EMBID IRUJO A. (2004), «¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad», en *Justicia Administrativa*, 22, págs. 5 y ss.
- EMBID IRUJO A. (2005), «Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma» en las pp 147-172 de *De la reforma estatutaria*, monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública.
- EMBID IRUJO A. (2007): «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en las pp. 13-80 de A. EMBID IRUJO (dir.), *Agua y territorio. Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor.
- EMBID IRUJO A. y C. FORCADELL ALVAREZ (1985), *El Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón de 1931*, Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza.
- FATAS G. y REDONDO G. (1978), *La bandera de Aragón*, Guara, Zaragoza.
- FERNANDEZ FARRERES F. (1993), «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías», *RVAP* 36, págs. 81 y ss.
- GALAN GALAN A. (2013), «Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada», en las pp. 95 y ss. de *Instituciones del Federalismo*, 1.
- GARCÉS SANAGUSTÍN A. (1997), «El nuevo regionalismo y el proceso autonómico en Andalán», en las págs. 109 y ss. del libro coordinado por C. FORCADELL ALVAREZ, *ANDALAN. 1972-1987. Los espejos de la memoria*, Ibercaja, Zaragoza.
- GARRIDO LOPEZ C. (1999), *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Tecnos, Madrid.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2001), *Alegaciones al Plan Hidrológico Nacional de 2000*, Civitas, Madrid;
- LOPEZ LABORDA J., V. PINILLA NAVARRO, L. A. SAEZ PEREZ (1994), «Un análisis económico del nacionalismo aragonés: primeras preguntas», en *Los nacionalismos*, Gobierno de Aragón, Zaragoza.

- MARTIN-RETORTILLO L. (1977), Recensión al libro de Jesús DELGADO ECHEVERRIA, *El Derecho Aragonés (Aportación Jurídica a una conciencia regional)*, Alcrudo Editor, Zaragoza, que fue publicada en RAP 82, y posteriormente con el título «¿Pervive Derecho Público Aragonés?» en el libro *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1980, págs. 135 y ss.
- MORALES ARRIZABALAGA J. (1986), *La derogación de los Fueros de Aragón (1707-1711)*, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca.
- MORALES ARRIZABALAGA J. (2009): *Aragón, nacionalidad histórica. La declaración del Estatuto de 2007, su fundamento y sus efectos constitucionales*, Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- MUÑOZ MACHADO S. (1992), sobre la cuestión es «Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los estatutos», RAP 128, págs. 85 y ss.
- SALANOVA ALCALDE R. (dir.) (2002), *La comarcalización de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, segunda edición.
- VERNET J. y PUNSET R., (2007), *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid.

III

DERECHOS

LOS DERECHOS DE LOS ARAGONESES

Eva SÁENZ ROYO

PROFESORA CONTRATADA-DOCTORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL
ACREDITADA COMO PROFESORA TITULAR
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. LA INTRODUCCIÓN DE TABLAS DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LA POLÉMICA.— II. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y DERECHOS ANTES DE LA REFORMA DE 2007.— III. TÍTULO PRELIMINAR Y DERECHOS EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA ARAGONES.— IV. LA INTRODUCCIÓN DEL TÍTULO I SOBRE «DERECHOS Y PRINCIPIOS RECTORES»: ESTRUCTURA.— V. TITULARIDAD DE LOS DERECHOS DEL CAPÍTULO PRIMERO DEL TÍTULO I DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.— VI. TIPOLOGÍA DE LOS DERECHOS Y DEBERES RECONOCIDOS EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN: DERECHOS CLÁSICOS, SOCIALES, DE ÚLTIMA GENERACIÓN, IDENTITARIOS Y DEBERES.— VII. GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS.— VIII. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN.— IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA INTRODUCCIÓN DE TABLAS DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LA POLÉMICA

El proceso de construcción del Estado Autonómico español ha pasado hasta ahora por tres grandes fases. La primera comienza el 29 de diciembre de 1978 con la aprobación de la Constitución española, prosigue con los Pactos autonómicos de 1981 que pretenden la homogeneización de los Estatutos autonómicos y finaliza el 2 de marzo de 1983, fecha en la que se publica en el BOE el Estado de Autonomía castellano-leonés, el último de los 17 aprobados. Los Pactos autonómicos de 1992 abrieron una segunda fase, caracterizada por la profundización del ámbito competencial de muchas Comunidades Autónomas y en el que se aprueban múltiples reformas de Estatutos de Autonomía hasta 1999. En esta fase se aprueban también los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y Melilla (1995). La fecha de inicio de la tercera fase se puede situar el 11 de abril de 2006, fecha en la que se publica en el BOE la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, a la que seguirán las reformas de los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Illes Balears, Aragón y Castilla y León.

Una de las novedades más destacables de esta tercera fase es, sin duda, la inclusión en el texto del Estatuto de un catálogo de derechos, deberes y principios. Desde la pauta señalada por la reforma de los Estatutos valenciano y catalán, los textos tramitados posteriormente han dedicado un capítulo singular al tratamiento de los derechos de los ciudadanos. En el caso del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAr), además de una recepción genérica y alguna referencia singular en el Título Preliminar, hay un Título I sobre los «Derechos y principios rectores», subdividido en dos capítulos: «Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas» y «Principios rectores de las políticas públicas» (arts. 11 a 31).

La introducción de estos listados de derechos en los Estatutos de Autonomía provocó una encendida discusión política que, tras serenarse, se ha situado en el ámbito del Tribunal Constitucional, con las SsTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio, y en el ámbito académico dando lugar

a un debate entre constitucionalistas de gran calado teórico-práctico. Entre otras cosas, se ha discutido el contenido de algunos derechos, afirmando, por ejemplo, que no disfrutaban del consenso político necesario para incluirse en un Estatuto de Autonomía e imponerse, en consecuencia, a las mayorías parlamentarias; se ha cuestionado la sistemática empleada de estos nuevos títulos estatutarios o la técnica legislativa empleada en la redacción. En las páginas que siguen analizaremos cada uno de estos aspectos respecto al nuevo título incluido en el EAr, pero previamente permítaseme hacer alusión, aunque brevemente, a una discusión más de fondo en la que se ha cuestionado la misma legitimidad constitucional de introducir derechos en los Estatutos.

En los inicios de la discusión político-jurídica se alegó que la incorporación de toda una carta de derechos en los Estatutos suponía una vulneración del principio constitucional de igualdad de los españoles, concretado en los arts. 139.1 y 149.1.1 de la Constitución. Creo, no obstante, que este argumento puede ser rechazado *in limine*. Ha sido práctica habitual y admitida jurisprudencialmente (entre otras muchas, SsTC 37/1981, de 16 de noviembre; 137/1986, de 6 de noviembre; 341/2005, de 21 de diciembre; 135/2006, de 29 de abril; 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 4 y 13; 31/2010, de 28 de junio, FJ 16) la regulación por el legislador autonómico, en el ámbito de sus competencias, de derechos fundamentales y, por tanto, aceptada, como consustancial a la descentralización política, una cierta desigualdad de los españoles en materia de derechos.

No puede alegarse el art. 139.1 CE, ya que el mismo, tal y como interpretara Ignacio de Otto (OTTO Y PARDO, 1983, pp. 58-59) o apunta la STC 247/2007, «encuentra virtualidad y proyección en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas» (FJ 14) y por tanto estaría dirigido a asegurar una posición igual de todos los españoles ante cada ordenamiento autonómico.

Tampoco cabría alegar el art. 149.1.1 CE, ya que la regulación autonómica de derechos, en el marco de sus competencias, en nada obstaculiza el ejercicio de la competencia estatal descrita en el mismo. Según la jurisprudencia constitucional (SsTC 61/1997, 173/1998, 54/2002, 109/2003, 178/2004), el artículo 149.1.1 CE se interpreta como un título competencial del Estado de carácter potestativo, y como tal, no constituiría un límite autónomo a las potestades normativas autonómicas.

Dando un paso más, habría que señalar que si estos artículos no impiden al legislador autonómico regular sobre derechos, tampoco pueden impedirlo al legislador estatutario, por mucho que sea éste el mismo Estado. En contra de los argumentos utilizados por los Votos Particulares a la STC 247/2007, creo que no hay suficiente fundamento jurídico para variar la interpretación de dichos artículos en función de si es el legislador autonómico o el estatuta-

rio, salvo que esta diferente interpretación estuviera justificada en los límites constitucionales del contenido estatutario.

Esto me permite enlazar con otros argumentos que también han puesto en duda la constitucionalidad de tal inclusión y son relativos al contenido posible de los Estatutos de Autonomía. Es cierto que la introducción de todo un título relativo a derechos en los EEAA resulta de una carga simbólica muy relevante. Hasta las reformas introducidas en la VIII Legislatura los Estatutos de Autonomía eran leyes orgánicas dirigidas básicamente, en aplicación del art. 147.2 CE, a definir la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma y las competencias asumidas. Es cierto que hacían algunas referencias muy genéricas y reiterativas a los derechos constitucionales y que había sido admitida jurisprudencialmente la posibilidad de que los Estatutos contengan enunciados de verdaderos derechos subjetivos dotados de eficacia jurídica directa, eso sí, en los ámbitos concretos previstos en la Constitución. Así, por ejemplo, se ha admitido la regulación estatutaria de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4); o derechos de cooficialidad lingüística (STC 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 2, 3, 5 y 14). En todo caso, los Estatutos de Autonomía carecían de una parte dogmática que ya desde la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, elaborada en 1789 por la Asamblea Constituyente francesa en los inicios del constitucionalismo moderno, parecía definir lo que es una Constitución. La introducción de toda una parte dogmática asimila sin duda el contenido de los Estatutos de Autonomía a los contenidos de un texto constitucional o, tal y como hoy se configuran, a las Constituciones de los Estados miembros de un Estado Federal. La duda de fondo que se plantearía es si tal inclusión cambia la naturaleza de la norma jurídica; si el contenido cambia la naturaleza del continente o la sustancia cambia su esencia.

Esta discusión, que parece discurrir en senderos filosóficos, tiene su traducción jurídica en los argumentos utilizados por los diversos constitucionalistas, cuyo resultado no hace sino admitir o no un cambio sustancial en la concepción del Estatuto de Autonomía que lo asimilaría a las Constituciones de los Estados miembros de un Estado federal. Para aquéllos que ven un cambio sustancial, y por tanto inadmisibles, argumentan que el Estatuto es una ley orgánica dirigida sólo a los poderes públicos autonómicos para ordenar su organización y determinar sus potestades, pero no una norma cuasi-constitucional que permita la incorporación de una tabla de derechos (AGUADO RENEDO, 2007, pp. 283-306) o que el ámbito material reservado constitucionalmente como propio de un Estatuto de autonomía es tasado según el art. 147.2 CE (DÍEZ-PICAZO, 2006, pp. 65).

Ante estos argumentos es necesario aquí precisar la peculiaridad de los Estatutos autonómicos frente a las Constituciones de los Estados miembros de un Estado Federal, que sí reconocen tablas de derechos. Según la Consti-

tución de 1978, la concreción del modelo territorial correspondería a los Estatutos de Autonomía, que adquirirían con esto una peculiar e importantísima función: la concreción de la distribución competencial y, con ello, la determinación también de las competencias del Estado en el correspondiente territorio. Precisamente por esta posible determinación de las competencias estatales los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas —peculiares, eso sí— aprobadas por las Cortes Generales. También por la función que asumen de concreción competencial el control jurisdiccional de la legislación autonómica bajo el parámetro del Estatuto de Autonomía no puede recaer en manos de la CCAA, sino que recae en el Tribunal Constitucional como órgano del Estado en sentido amplio.

Creo que la peculiaridad de un Estatuto de Autonomía queda suficientemente salvada tanto por el procedimiento de elaboración marcado por la Constitución (arts. 143 y ss.), en el que se hace intervenir la voluntad autonómica, como por su aprobación a través de Ley orgánica del Estado (147.3 CE) o por el contenido referido en el art. 147.2 CE y en otros preceptos constitucionales. Ni resulta necesario para salvaguardar su naturaleza que ese contenido sea tasado, ni así puede interpretarse del texto constitucional, en el que al señalar que «los Estatutos de autonomía deberán contener (...)» parece hacer alusión más a unos mínimos, condición necesaria para su validez constitucional, que a unos contenidos tasados. La introducción de una tabla de derechos ni desvirtúa la naturaleza del Estatuto de Autonomía —que no deja de ser ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, con sus peculiaridades—, ni contradice ningún precepto constitucional. En definitiva, la inclusión de tablas de derechos no convierte a los Estatutos de Autonomía en normas constitucionales.

Hasta la actualidad al Tribunal Constitucional no se le había planteado, como objeto autónomo de enjuiciamiento, cuál es el contenido legítimo de un Estatuto de Autonomía, aunque en ocasiones ha debido hacer determinadas apreciaciones al respecto. La STC 89/1984, de 28 de diciembre, FJ 7, indicaba que el art. 147.2 CE realiza «la determinación del contenido mínimo de los Estatutos», de lo que cabe deducir que, de acuerdo con la Constitución, los Estatutos de Autonomía pueden incluir otras regulaciones, sin que dicha Sentencia aborde cuáles puedan ser. También, aunque en un claro *obiter dictum*, la STC 225/1998, de 25 de noviembre (JF 2B) aceptó que el Estatuto regulara materias ajenas a las que estrictamente le reserva la Constitución.

Es precisamente la STC 247/2007, de 12 de diciembre, a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón a la reforma del Estatuto de Autonomía valenciano, la que aborda el tema directamente. En la misma señala (FJ 12):

«En definitiva, 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 re-

aliza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, 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».

Respecto a la concreta posibilidad de que se incluyan derechos subjetivos en los Estatutos de Autonomía señala (FJ 15):

«En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya»

Por tanto, el Tribunal Constitucional admite la existencia de un contenido estatutario al margen del previsto expresamente en la Constitución, pero siempre que tenga conexión con dichas previsiones constitucionales. Ampara, en este sentido, la existencia en los Estatutos de Autonomía de derechos subjetivos directamente relacionados con el contenido institucional del mismo (art. 147.2.c CE; léase derecho al sufragio, al acceso de cargo público, inviolabilidad o inmunidad parlamentaria...), pero no admite la existencia de derechos subjetivos conectados con el contenido estatutario destinado a la atribución de competencias (art. 147.2.d CE). En este caso, señala, sólo es posible que los estatutos establezcan directrices o mandatos a los poderes públicos autonómicos.

La negativa a que el Estatuto de Autonomía pueda incorporar derechos subjetivos, al margen de los derechos de participación política, es sostenida por unanimidad de los magistrados del Tribunal Constitucional. La discrepancia entre ellos se produce en relación a si tal negativa debería ir acompañada de la declaración de nulidad de los preceptos reconocedores de derechos o bastaría con reconducir el régimen jurídico de los derechos al propio de los principios rectores, ausencia de aplicabilidad inmediata, sin declaración de nulidad de precepto alguno.

Resulta difícil de entender la distinción que hace el Tribunal Constitucional sobre derechos relativos a la organización institucional y los relativos al ejercicio de competencias. Si se admite un contenido del Estatuto de Autonomía más allá del expresamente reservado en la Constitución, con la condición de que ese contenido guarde una relación con las funciones que desempeña el Estatuto, es claro que la regulación estatutaria de derechos subjetivos, en el ámbito competencial asumido por la propia Comunidad Autónoma, estaría estrechamente conectada con el contenido competencial del estatuto. Podría

pensarse que el TC en el ámbito competencial admite que la función del Estatuto es la de concretar las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, pero no determinar su ejercicio. Sin embargo, en este caso tampoco debería admitirse los principios rectores, que no son sino orientaciones para el ejercicio de las competencias. En definitiva, ¿por qué no se admiten derechos subjetivos donde se admiten principios rectores? Es ésta una pregunta que queda sin contestación en la Sentencia.

Por otra parte, no creo que pueda sostenerse que la STC 31/2010, de 28 de junio, modifique la doctrina anteriormente expuesta (en este mismo sentido, VILLAVERDE MENÉNDEZ, 2011, pp. 5, 16-21; considerando que sí hay una modificación, voto particular de Rodríguez Zapata, 7; con matices, CÁMARA VILLAR, 2011, pp. 62-63, 106-107; GARRIDO CUENCA, 2010, pp. 256-261). Es más, la argumentación sustentada en esta última sentencia resulta, desde nuestro punto de vista, más convincente que la de la STC 247/2007. Tras reconocer en su FJ 5 que los Estatutos de Autonomía pueden tener un contenido más allá del fijado constitucionalmente, justifica que ese contenido no puede incluir la regulación de derechos subjetivos en materias competencias autonómicas de la siguiente manera:

La distribución competencial que opera entre las propias leyes orgánicas explica que el Estatuto de Autonomía no pueda regular toda la materia que en principio se reserva al género de la ley mediante la cual se aprueba, pues en ocasiones la reserva orgánica lo es, de manera exclusiva y excluyente, a una ley orgánica determinada (así, LOPJ), o a una especie del género común. Este último es el caso de las leyes orgánicas de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81 CE). Esa función de desarrollo no puede acometerse en una ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía; y ello por razones que tienen que ver con la condición del Estatuto como norma institucional básica, por un lado, y con su vigencia territorial limitada, por otro. (...)

De otra parte, la divisoria ley orgánica/ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (desarrollo/regulación: arts. 81.1 y 53.1 CE) supone que el Estatuto, en tanto que ley orgánica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente. De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia. (FJ 17)

Comparto la primera parte de la argumentación en el sentido de que la reserva de ley orgánica de desarrollo de derechos fundamentales (art. 81 CE) es una reserva de ley orgánica estatal y en esta materia no puede entrar un Estatuto de Autonomía, como tampoco puede entrar una ley autonómica. No obstante, el cumplimiento de la reserva de ley orgánica estatal queda suficientemente garantizado tras la incorporación en las últimas reformas estatutarias de una cláusula que así lo salvaguarda y que señala que:

Artículo 6. 3 EAr: Los derechos y principios del Título I de este Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. 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.

La discusión se centra en si en el ámbito propio del legislador autonómico puede entrar un Estatuto de Autonomía. Y es aquí donde la argumentación del Tribunal Constitucional resulta algo insuficiente, al limitarse a señalar que por el principio de competencia le corresponde al legislador ordinario, pero no al legislador estatuyente. Podría señalarse que, según un principio básico del constitucionalismo democrático, todo lo que no está prohibido está permitido y, por tanto, más allá de la reserva de ley orgánica estatal del artículo 81 CE, no hay nada que señale en qué tipo de ley (art. 53.1 CE) deben desarrollarse los derechos, pudiendo ser ésta un Estatuto de Autonomía o una ley ordinaria autonómica. Sólo si se demostrara que la inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía supone una alternación de su naturaleza como norma institucional básica podría sostenerse su incapacidad para incorporarlos. Cosa que, creo, no ha sido demostrada.

En cualquier caso, según las SsTC 247/2007 y 31/2010 es admisible la incorporación de una tabla de derechos en los Estatutos de Autonomía en el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, mientras esos derechos sean de configuración legal y no directamente aplicables. Ese, por tanto, es el parámetro con el que tendremos que analizar la incorporación de toda una tabla de derechos en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

II. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y DERECHOS ANTES DE LA REFORMA DE 2007

El EAr no ha sido ajeno desde el principio a los derechos fundamentales, y mucho menos a los derechos sociales, económicos y culturales. Respecto a los primeros, el primer párrafo del art. 6 del EAr señalaba que «los derechos, libertades y deberes fundamentales de los aragoneses son los establecidos en la Constitución». Esta proclamación, presente en bastantes normas estatutarias, es reiterativa y superflua, ya que se desprende del conjunto de los preceptos que integran el Título I de la Constitución, y más específicamente de sus arts. 13 y 53, que la persona física de nacionalidad española es titular de todos los derechos que la Constitución enuncia. El Estatuto de Autonomía reitera, con carácter declarativo, que los aragoneses tienen los mismos derechos fundamentales en cuanto aragoneses que en cuanto españoles. En todo caso el párrafo parece hacer referencia exclusivamente a los derechos reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución española.

A los principios rectores se refería el segundo párrafo del art. 6, al señalar:

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

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

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

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

El apartado a) de este artículo era una reiteración literal del art. 9.2 de la CE, que constituye toda una declaración de principios sobre el contenido del Estado Social, especialmente en relación con los derechos sociales, económicos y culturales. No obstante, como norma estatutaria tenía un sentido esencialmente declarativo, pues la vinculatoriedad a los legisladores autonómicos proviene de la Constitución y no del Estatuto de Autonomía.

Los otros dos apartados del art. 6 planteaban a los poderes públicos aragoneses lo que podríamos considerar como «objetivos estatutarios» básicos, directamente relacionados con los derechos sociales. Se trataría, en cierto modo, de una forma de recepcionar específicamente los «principios rectores» constitucionales, condensados en los apartados b) y c) de este art. 6 EAr, poniendo especial énfasis en dos sentidos: por un lado, la mejora e igualación de las condiciones de vida y de trabajo de los aragoneses, de manera que se evite su emigración (éste parece término más correcto que el de «éxodo» utilizado en el Estatuto) a otras tierras y se facilite el regreso de quienes tuvieron que recurrir a una salida no deseada; por otro, la necesidad de corregir los desequilibrios internos de carácter económico, social y cultural propios de los diferentes territorios aragoneses y fomentar la solidaridad mutua. Ambos aspectos los declaraba el Estatuto como objetivos que deberían cumplir los poderes públicos a través del desarrollo de las políticas públicas idóneas, algo que corresponde al Gobierno de Aragón y, naturalmente, a las Cortes de Aragón como legislador autonómico.

El EAr regulaba también los derechos lingüísticos en el art. 7: «Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas».

Tras la reforma de 1996, el EAr pretendía superar el ámbito de la mera protección de signo cultural de las «lenguas y modalidades lingüísticas». En este

sentido, se añadían dos garantías de importancia: por un lado, la de su enseñanza, y por otro el derecho de los hablantes, se supone que a su utilización —especialmente en sus relaciones con la Administración—, eso sí, en las condiciones que regulara una ley de las Cortes aragonesas.

El problema que planteaba esta acogida de los derechos lingüísticos en el Estatuto aragonés era que verdaderamente hacía depender su ejercicio de una ley autonómica que hasta diciembre de 2009 no se consiguió aprobar. Con ello, las imprecisiones del texto no quedaban todavía despejadas. No se sabía, por ejemplo, cuáles eran realmente esas «lenguas propias» de Aragón, aunque podamos suponer que la norma se refería, además de al castellano o español, a otras quizá como el catalán y el aragonés (fabla)¹; por otro lado, tampoco es seguro que se entendiera que el castellano y el catalán son lenguas propias, pero no en sentido estricto (exclusivas), ya que son compartidas con los hablantes de otras Comunidades.

Tampoco quedaba clara la posibilidad de establecer la cooficialidad de las lenguas, que no es sino el reconocimiento de ellas como medio normal de comunicación entre los poderes públicos y los ciudadanos con plena eficacia jurídica (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2), a través de esa futura ley autonómica. Y la verdad es que nuestro ordenamiento constitucional permite que una Comunidad Autónoma establezca la cooficialidad de una lengua, siendo minoritaria en ella, de manera parcial en su territorio y ajustando sus efectos, algo también asumido por la jurisprudencia constitucional. Así se ha hecho, por ejemplo, en Navarra (en las zonas donde se habla el euskera) o en Cataluña (en el Valle de Aran). La duda estaría en si para regular esa cooficialidad por ley autonómica es suficiente la remisión que se hacía en el artículo estatutario (en este sentido, SÁENZ ROYO/CONTRERAS CASADO, 2008, p. 270) o sería necesario reconocer expresamente la cooficialidad en el propio Estatuto. A favor de la segunda de las opciones y negando contundentemente la posibilidad de reconocimiento de cooficialidad por una ley autonómica con la redacción del precepto tras la reforma de 1996 se pronunció el Dictamen 3/2001 de la Comisión Jurídica Asesora de Aragón (de 30 de enero de 2001).

Por último, el protagonismo adquirido por los «derechos históricos» en el reciente proceso de reformas estatutarias merecería al menos una breve referencia a su regulación en el EAr.

Señala de Disposición Adicional Tercera del EAr —intacta tras la reforma de 2007—: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos

¹ El Dictamen de la Comisión especial de estudio sobre la política lingüística en Aragón, aprobado por acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón, declara que en Aragón se hablan tres lenguas: castellano, aragonés y catalán, estas dos últimas «con sus distintas modalidades lingüísticas» (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 148). También la Ley 3/1999 del Patrimonio Cultural Aragonés reconocería al aragonés y el catalán como «lenguas minoritarias de Aragón».

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».

Esta disposición aragonesa se trajo a colación en el trámite parlamentario de la reforma del Estatuto de Cataluña como aval para una posible extensión de la titularidad de los derechos históricos más allá del ámbito vasco-navarro. Se trataba, en el fondo, de buscar un argumento en el que amparar un plus competencial diferenciador de Cataluña, en definitiva, en la búsqueda de una asimetría permanente que sólo se justifica en los hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos: las lenguas cooficiales (arts. 3, 20.3 y Preámbulo de la Constitución), el hecho insular (arts. 69.3, 138.1, 141.4 y 143.1 CE), un régimen económico y fiscal propio de determinados territorios (DA 3 CE), el «Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8, en conexión con el 149.1.6) y la «foralidad (DA 1)».

En contra de algunas informaciones y opiniones aparecidas durante la tramitación de la reforma del Estatuto catalán, esta Disposición Adicional se introdujo ya en el Estatuto aragonés de 1982, y se ha mantenido sin debate en las dos reformas anteriores. Curiosamente se introdujo sin debate en el Estatuto original, en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, a través de la enmienda nº 31 presentada por Hipólito Gómez de las Rocas, diputado del Partido Aragonés Regionalista (PAR). Como advierte Pemán Gavín, la incorporación de esta disposición pudiera entenderse como «una tímida manifestación de un sentimiento aragonés de agravio por no haber sido tratado la Comunidad como «nacionalidad histórica», así como también como una cautela ante eventuales interpretaciones futuras más generosas de la Disposición Adicional Primera de la Constitución» (PEMAN GAVÍN, 2006, nota 34).

Obviando otras dificultades interpretativas que plantea la fórmula, me limitaré a hacer referencia a la dudosa titularidad de Aragón sobre los derechos históricos de la DA 1 CE. Ciertamente resulta muy discutible que Aragón pueda considerarse en sí mismo titular de los derechos históricos a los que hace referencia la DA 1 CE, aunque ni en los trabajos constituyentes ni la jurisprudencia constitucional la hayan excluido expresamente como tal. De hecho la STC 76/1988, de 26 de abril, al referirse a los titulares de tales derechos menciona expresamente a las Provincias Vascongadas y Navarra, pero no con carácter excluyente:

«Comienza la Disposición proclamando que «la Constitución ampara y respecta los derechos históricos de los territorios forales». Viene pues a referirse 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 (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra.» (FJ 2)

Lo que sí parece claro es que el TC sitúa la titularidad de los derechos históricos de la DA 1 CE en los territorios que no se vieron privados de su peculiar régimen foral público tras los Decretos de Nueva Planta. Por tanto, no se incluirían como territorios forales y titulares de los derechos históricos todos aquéllos territorios que antes de tales Decretos gozaran de un régimen político-administrativo propio, sino tan solo aquéllos que mantuvieron ese régimen foral público peculiar tras los Decretos.

Basta recordar las palabras del autor de la enmienda de la que trae causa hoy la Adicional 3 del EAr para comprobar que la interpretación de la DA 1 CE que en el precepto estatutario se da no encajaría con la interpretación del TC. Señala dicho autor, en referencia a la Adicional 3 del EAr, que «se trataba de una reserva significativa en pro del Derecho aragonés abolido por los Decretos de Nueva Planta y a fin de recuperar de aquel ordenamiento, lo que siguiera siendo conforme con el interés de Aragón y fuera susceptible de actualizar» (GÓMEZ DE LAS ROCES, 2002, p. 46).

En definitiva, si aún admitiendo como titulares de los derechos históricos de la DA 1 CE los territorios que gozaron antes de los Decretos de Nueva Planta de un régimen político-administrativo propio, era difícil admitir la eficacia práctica de la disposición en Aragón (FATÁS CABEZA, 1985); si, tal y como se deriva de la jurisprudencia constitucional, la DA 1 CE se refiere tan sólo a los territorios que mantuvieron su foralidad plena (pública y privada) tras dichos Decretos, es meridianamente claro que Aragón no es titular de los mismos. A pesar de ello, la falta de una exclusión expresa de Aragón por parte de la jurisprudencia constitucional permitió que tras la reforma de 2007 se mantuviera tal cual la DA 3 del EAr, eso sí, según los debates parlamentarios (*DS Congreso, Comisión Constitucional, núm. 762*, de 28 de febrero de 2007; *DS del Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 240*, de 15 de marzo de 2007), interpretada de acuerdo con la jurisprudencia del Alto Tribunal. En todo caso se mantiene esta cláusula vacía de contenido, por cuanto a lo largo del Estatuto no se justifica en los derechos históricos ninguna competencia adicional o financiación singular de la Comunidad, frente a los intentos que con este objetivo sostuvieron la Chunta Aragonesista y el Partido Aragonés (*BOCA núm. 227, VI Legislatura, enmiendas núms. 160 —Partido Aragonés— 161, 300, 307, 308, 315, 317 y 329 —Chunta Aragonesista—*).

III. TÍTULO PRELIMINAR Y DERECHOS EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA ARAGONÉS DE 2007

A semejanza del anterior EAr, la reforma mantiene en el Título Preliminar un precepto general relativo a derechos y libertades. No obstante, se incorporan respecto del mismo algunas novedades.

El nuevo artículo 6 proclama en su primer párrafo como derechos y libertades de los aragoneses y aragonesas los reconocidos no sólo en la Constitución, como se señalaba en el artículo 6 anterior, sino también los incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los demás instrumentos internacionales de protección de los mismos suscritos o ratificados por España, así como los establecidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma por el propio Estatuto.

No obstante, la incorporación al texto estatutario de los derechos reconocidos en instrumentos internacionales ratificados por España, común en el actual proceso estatutario, no tiene más que un valor simbólico. En efecto, el art. 96.1 CE establece el principio de la recepción automática de los Tratados, considerándolos como parte del Derecho interno desde el momento de su publicación oficial. Por tanto, mediante los Tratados ratificados por España que incorporen derechos, éstos pasarán automáticamente a ser reconocidos a todos los ciudadanos españoles. Y esto no será así porque lo establezca la nueva generación de Estatutos, sino porque así se deriva de la propia Constitución. Al igual que de la propia Constitución, en su artículo 10.2, se deriva que los Tratados Internacionales cobran un valor interpretativo especial en materia de derechos fundamentales y libertades públicas.

Otra novedad respecto a la redacción anterior es que tanto el art. 6 como el art. 11.1 del nuevo Estatuto evitan la calificación de los derechos y libertades como «fundamentales». Esto se explica por cuanto la norma anterior sólo hacía referencia a los derechos fundamentales de la Constitución, mientras que ahora se refiere a los derechos no sólo de la Constitución, sino también los proclamados por instrumentos internacionales ratificados por España y por el propio Estatuto. En este punto, parece efectivamente adecuado evitar la calificación de fundamentales, tanto porque la mayoría de los derechos reconocidos en el Estatuto no son derechos propiamente dichos, como por lo problemático que resulta desde un punto de vista constitucional calificar de esta manera a unos derechos que pueden vincular al legislador autonómico, pero que en ningún caso vinculan ni al legislador estatal ni al poder estatuyente (en este mismo sentido, STC 31/2010, FJ 16).

También en el Título Preliminar, como en el anterior Estatuto, se mantiene la regulación de las lenguas y modalidades lingüísticas propias. En la redacción dada al art. 7 del Estatuto se sigue sin mencionar el aragonés ni el catalán y sin abordar expresamente la cooficialidad. No obstante, sí se reconoce el valor patrimonial de las lenguas y modalidades lingüísticas propias y se mantiene la remisión a una futura ley autonómica que —se avanza— ha de favorecer su uso en las relaciones con las administraciones en las zonas donde sean predominantes.

En definitiva, los derechos en relación con el uso de las «lenguas propias» (cuya indefinición se mantiene) siguen quedando remitidos a una ulterior ley

de Cortes, sin que del Estatuto pueda derivarse otra cosa que no sea el mandato de protección y de favorecer su uso con las Administraciones públicas aragonesas. Coherentemente con ello, no se incluye ningún artículo referente a lenguas en el título de los derechos, como sí hacen otros Estatutos como el catalán o el balear.

Finalmente, en diciembre de 2009, se aprobó la primera ley de lenguas de Aragón (Ley 10/2009, de 22 de diciembre) con el rechazo expreso del PP, del PAR y de IU. En los dos primeros casos, la discrepancia se centraba fundamentalmente en la utilización por la ley de la denominación «catalán» para referirse a la lengua hablada en la Franja de Aragón. En el caso de IU, su oposición fue por no reconocerse expresamente la cooficialidad. Con la formación de un nuevo gobierno tras las elecciones autonómicas de 2011 se ha derogado dicha ley y se ha aprobado una nueva (Ley 3/2013, de 9 de mayo) con el rechazo expreso de PSOE, CHA e IU. Inmersa en una gran polémica, la nueva ley suprime la denominación de «aragonés» y «catalán» que contenía el texto de 2009 y las sustituye por «lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica» y «lengua aragonesa propia del área oriental» respectivamente. Se reconoce que dichas lenguas están compuestas por modalidades lingüísticas distintas y se permite aprobar denominaciones distintas para cada una de ellas.

IV. LA INTRODUCCIÓN DEL TÍTULO I SOBRE «DERECHOS Y PRINCIPIOS RECTORES»: ESTRUCTURA

Precisamente una de las grandes novedades del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón es la introducción de todo un título, el primero, dedicado a derechos y principios. Es decir, la introducción de toda una parte dogmática que acompaña a la parte orgánica.

Este Título se estructura en dos Capítulos. El primero de ellos referido a los «Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas» y el segundo referido a los «Principios rectores de las políticas públicas». Un total de 21 preceptos (la mitad que, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña) con redacción por lo general bastante breve y genérica.

A la vista de esta estructura podría pensarse que lo que se regula en el primer Capítulo son los derechos subjetivos de los aragoneses, mientras que lo que se regula en el Capítulo segundo son los principios rectores. Es decir, podría pensarse que, como hace la Constitución española, el criterio de diferenciación entre uno y otro capítulo es la diferente garantía de lo allí enunciado. Sin embargo, no es así en absoluto.

En efecto, la Constitución española distingue en su Título Primero un Capítulo segundo, donde regula derechos subjetivos de los españoles, los derechos fundamentales y, por tanto, cuya vulneración permite ir a los Tribunales,

de un Capítulo tercero, donde regula lo que se llama los principios rectores de la política social y económica, que sólo se convertirán en derechos subjetivos si una ley así lo reconoce.

Siendo esto así, es decir, la distinta garantía jurídica como criterio de diferenciación, el modo de formulación de los principios rectores es muy variado, o bien como fines del Estado o bien como derechos.

En cuanto fines del Estado, se incorporan como normas cuyos destinatarios son los poderes públicos. Ordenan realizar conductas positivas tendentes, o bien a crear normas que garanticen derechos subjetivos, o bien a crear servicios públicos que faciliten o hagan posible una acción promocional positiva en este ámbito. Esta es la forma en que mayoritariamente se presentan los principios rectores recogidos en el Título I, Capítulo III de la Constitución española.

Pero también se formulan como derechos, sin ser realmente tales, es decir, como normas cuyo destinatario es directamente el ciudadano. Así, por ejemplo, el art. 43.1 CE reconoce el derecho a la protección de la salud, el art. 45.1 CE el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado o el art. 47 CE el derecho a disfrutar de una vivienda digna.

Sin embargo, esta diferente formulación carece de interés jurídico puesto que, por una parte, la formulación como principio puede ser subjetivizada e interpretada en clave individual por el Tribunal Constitucional, como así ha hecho con el principio de igualdad y con el principio del Estado social, y por otra parte, la formulación como derecho no lleva consigo el reconocimiento del mismo como tal, con sus consecuencias jurisdiccionales.

En definitiva, el criterio de distinción que emplea la Constitución española entre el Capítulo segundo y el Capítulo tercero del Título primero es la distinta garantía jurídica, independientemente del modo de formulación concreta de cada artículo como mandato a los poderes o como derecho.

En cambio, un análisis pormenorizado del título primero del EA_r permite ver que el criterio de distinción no ha sido el de la distinta garantía, sino el de la formulación. Efectivamente, todos los preceptos recogidos en el Capítulo I comienzan señalando que «todas las personas» o «los aragoneses tiene derecho a», mientras que los preceptos del Capítulo II señalan que «los poderes públicos aragoneses promoverán», «fomentarán»... Es decir, la formulación de los preceptos del primer Capítulo corresponde a la formulación de un derecho, son normas cuyo destinatario es directamente el ciudadano. En cambio, los preceptos del Capítulo segundo aparecen como normas cuyos destinatarios son los poderes públicos.

Pero como hemos dicho anteriormente la formulación tiene escasa virtualidad jurídica. De hecho, si atendemos al criterio de la garantía jurídica como diferenciador de los derechos subjetivos de los principios rectores, en-

contraremos muchos principios rectores, formulados como derechos, en el Capítulo primero del Título primero del EAr.

Así, es claro que ni el derecho a las prestaciones sociales (art. 12.2 EAr), ni el del acceso a la cultura (art. 13.1 EAr), ni el derecho a acceder a servicios públicos de calidad, a formular reclamaciones y recursos (art. 16.1 y 16.2 EAr), ni el de los consumidores a la protección de la salud, la seguridad o a la información (art. 17 EAr), ni el de un medio ambiente adecuado (art. 18 EAr), ni el derecho al abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes (art. 19.2 EAr) son derechos cuya vulneración implique la posibilidad de acudir a los tribunales. La alegación de los mismos ante la jurisdicción se hará de acuerdo con lo que disponga la ley. Se trata por tanto de auténticos principios rectores, cuya configuración en derecho subjetivo dependerá de la regulación legal.

Resulta, en definitiva, que la sistemática empleada en el Título I por el EAr no es rigurosa en cuanto que a pesar de que por la redacción dada parezca distinguir los derechos subjetivos de los principios rectores, en realidad se incluyen principios rectores en el capítulo referido expresamente a «derechos». Siendo, como detallaremos más adelante, que casi la totalidad de los preceptos incluidos en este Título son principios rectores, hubiera sido ciertamente preferible no estructurar el Título primero en dos capítulos, o de hacerlo no titularlos como se ha hecho.

V. TITULARIDAD DE LOS DERECHOS DEL CAPÍTULO PRIMERO DEL TÍTULO I DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

En coherencia con la estructura adoptada en el Título I, mientras que el Capítulo segundo incluye normas cuyos destinatarios son los poderes públicos aragoneses, el art. 11 EAr, que encabeza el capítulo primero, señala como titulares de los derechos reconocidos en ese capítulo a los que gocen de la condición política de aragoneses, que según el art. 4 EAr, serán los españoles con vecindad administrativa en los municipios de Aragón. Todo ello sin perjuicio de su extensión a otras personas en los términos que establezca el propio Estatuto y las leyes.

A este respecto cabe señalar que el propio Estatuto hace una distinción entre los derechos que reconoce a «todas las personas», de los derechos que reconoce a «los aragoneses» o a «los ciudadanos y ciudadanas». La primera expresión la parece reservar a derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, es decir, en palabras del TC en sentencia 107/1984, FJ 4, «aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español». Así sería el caso del derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libre de explotación, de malos tratos y de

todo tipo de discriminación, al libre derecho de su personalidad y capacidad personal, que enuncia el apartado primero del art. 12. Pero también la reserva a derechos no tan íntimamente unidos a la dignidad personal o, incluso, la reserva a derechos sociales, en los que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, presenta una clara tendencia a equiparar el *status* de los extranjeros que se encuentren legalmente en España al de los españoles. Sería el caso del derecho a las prestaciones sociales (art. 12.2 EAr), a la cultura (art. 13 EAr), al acceso a los servicios públicos de salud (art. 14 EAr), a los servicios públicos de calidad o a la protección de sus datos personales (art. 16.1 y 16.3 EAr), a la protección a la salud (art. 17 EAr) o al medio ambiente adecuado (art. 18 EAr).

En cambio, hace referencia a «los aragoneses» o a «los ciudadanos» cuando se trata de derechos de participación en asuntos públicos (art. 15 EAr), de derechos de reclamación ante la Administración pública (art. 16.2 EAr) o derechos con carga simbólica para la Comunidad Autónoma, como es el caso del derecho al abastecimiento de agua suficiente (art. 19 EAr).

A pesar de todo, no creemos que la titularidad de los derechos se derive de los términos que los preceptos estatutarios utilizan en cada derecho, como tampoco ocurre así en la Constitución. De hecho, el Tribunal Constitucional viene concediendo una relevancia prácticamente nula a la fórmula utilizada en la Constitución española en cada caso para designar a los titulares de los derechos. Incluso se ha llegado a hablar de diferencias de dicción aleatorias y al Tribunal Constitucional a pronunciarse en no pocas ocasiones a favor de interpretaciones que contrarían el tenor literal de la norma (así, por ejemplo, las SSTC 19/1983, 94/1993, 116/1993, 242/1994 y 95/2000).

Por tanto, y según establece el precepto general introductorio (art. 11 EAr), los titulares de los derechos en este capítulo reconocidos serán los que gocen de la condición política de aragoneses y su extensión a otras personas dependerá de la legislación al respecto o de la interpretación que haga el propio TC.

También en materia de titularidad hay que destacar las especialidades que a este respecto se señalan respecto a los derechos políticos reconocidos en el nuevo Estatuto. Estos derechos serían los reconocidos en el art. 15, así como los derechos de participación en consultas populares (art. 71.27 EAr) y, en su caso, en el referéndum de reforma estatutaria (art. 115 EAr). Pues bien, según el art. 4 EAr, se incluirán como «aragoneses», y por tanto, gozaran de los derechos antes referidos, los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón y los descendientes españoles de éstos.

Siguiendo con los derechos políticos y su titularidad, merece una mención aparte el mandato a los poderes públicos aragoneses para facilitar y potenciar la participación en las decisiones de interés general a los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón (art. 4.3 EAr). Evidentemente con ello se está ha-

ciendo referencia a los ciudadanos comunitarios, que sin ser españoles, son titulares en virtud del art. 13.2 CE y el art. 19 TCE del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Lo que no tenía mucho sentido era el mandato a los poderes públicos aragoneses para la potenciación de la participación de «los aragoneses residentes en otra Comunidad Autónoma del Estado español», tal como establecía el texto aragonés que llegó al Congreso de los Diputados (Art. 4.3 de la Propuesta de Reforma del EAr en *BOCG-CD*, núm. 253-1, de 8 de septiembre de 2006). Si ostentan la condición política de aragoneses, tendrán automáticamente reconocidos los derechos de participación del art. 15 del Estatuto, aunque residan en otra Comunidad Autónoma. Pero también carecería de sentido si «aragonés» en este caso no hiciera referencia a su condición política, a su vecindad administrativa, sino a su vecindad civil. En este caso, la conservación de la vecindad civil aragonesa sólo podría implicar el sometimiento al derecho foral aragonés, pero los derechos políticos se corresponderían con la vecindad administrativa que se tuviera en ese momento.

VI. TIPOLOGÍA DE LOS DERECHOS Y DEBERES RECONOCIDOS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN: DERECHOS CLÁSICOS, SOCIALES, DE ÚLTIMA GENERACIÓN, IDENTITARIOS Y DEBERES.

Utilizando aquí un concepto amplio de derechos, que en nada tiene que ver con su protección jurídica, podríamos señalar a rasgos generales que la mayor parte de los reconocidos en el título primero del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón son los doctrinalmente llamados «derechos sociales». Es decir, derechos que como manifestación, desarrollo o concreción del Estado Social tienden a garantizar el ámbito existencial de los ciudadanos y sobre todo de determinados sectores sociales, otorgando al mismo tiempo especial protección a determinados bienes (salud, vivienda, cultura).

A esta categoría pertenecerían los derechos a las prestaciones y servicios sociales (art. 12.2 y 23 EAr), los derechos en relación con la cultura (art. 13 y 22 EAr), con la salud (art. 14 EAr), con la educación (art. 21 EAr), con el empleo (art. 26 EAr), con la vivienda (art. 27 EAr) o dirigidos a la protección de determinados sectores sociales, como los consumidores y usuarios (art. 17 EAr), minorías étnicas y comunidad gitana (art. 23.2 EAr), familia, infancia, juventud y mayores (art. 24 EAr), personas con discapacidad (art. 25 EAr) o inmigrantes (art. 29 EAr).

Consideración aparte merece el derecho a la salud reconocido por el art. 14 EAr. Y la merece por el grado de concreción que alcanza. Recibiendo la clara influencia de los arts. 20 y 23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, este artículo eleva a rango estatutario derechos recogidos en la ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón. Concretamente el derecho a la libre elección

de médico y centro sanitario y el derecho a la información del paciente y el consentimiento informado. También se eleva a rango estatutario el carácter universal de la sanidad, reconocido por vez primera en España en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, o el derecho a expresar la voluntad, incluso de forma anticipada, sobre las intervenciones y tratamientos médicos que se desee recibir.

Si bien este tipo de derechos, los sociales, son los que mayoritariamente se incluyen, también se introducen derechos y libertades clásicos.

En el art. 12.1 EAr, semejante al art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se reconoce el derecho de todas las personas a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, así como el derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal.

Como derecho clásico también se incorpora la igualdad del hombre y la mujer en todos los ámbitos, con atención especial a la educación, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo (art. 24 c EAr).

Igualmente se recogen derechos de participación política y de relación de los ciudadanos con la Administración aragonesa. Se sigue en este punto los precedentes introducidos ya por el primer Estatuto que se tramitó, el valenciano.

Así, se reconocen los derechos a participar en los asuntos públicos, a presentar iniciativas legislativas en las Cortes de Aragón, a participar en la elaboración de las leyes (art. 15 EAr), al acceso a servicios públicos de calidad, a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos, a la protección de sus datos personales (art. 16 EAr), a una información veraz (art. 28.3 EAr) y a un tratamiento institucional de la información (art. 31 EAr).

Aunque no incluidos en este título, íntimamente relacionada con el derecho de participación de los aragoneses está la posibilidad de intervenir en consultas populares que convoque la Comunidad Autónoma (art. 71.27 EAr) y en el referéndum de reforma estatutaria (art. 115.7 EAr).

En otro orden de cosas, también se incluyen derechos que podríamos clasificar de «última generación», como el derecho al medio ambiente (art. 18 EAr) o los derechos relacionados con la innovación científica y las nuevas tecnologías (art. 28 EAr).

En este sentido, se introducen respecto al derecho al medio ambiente conceptos como la sostenibilidad, la contaminación, conservación del patrimonio natural para generaciones presentes y futuras, información medioambiental (art. 18 EAr) que no aparecen en la Constitución de 1978.

Igualmente se introducen expresiones reflejo de sensibilidades actuales como las referencias a los malos tratos (art. 12.1 EAr), conciliación de vida la-

boral y familiar (art. 12.2 y 26 EAr), formas de convivencia (art. 24.b) EAr), no discriminación por orientación sexual e identidad de género (art. 24.c) EAr), promoción a la autonomía personal en lugar de alusiones a la discapacidad (art. 25 EAr) o violencia de género (art. 30 EAr).

Junto a la incorporación de derechos y libertades clásicos, derechos sociales y derechos de última generación, aparecen derechos con enorme carga simbólica para Aragón y que sólo pueden entenderse a partir de las circunstancias políticas del momento. Nos estamos refiriendo a los derechos en relación con el agua que se recogen en el art. 19 EAr y con el retorno de los bienes integrantes de su patrimonio cultural del art. 22.2 EAr.

El carácter vital del recurso y su escasez ha hecho del agua en Aragón un elemento identitario de la sociedad aragonesa, centro del debate político e instrumento movilizador de los aragoneses. Si a esta demanda social y política sumamos la incorporación en el último proceso de reformas estatutarias del tema del agua y, concretamente, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Valencia, en su artículo 17, de un derecho a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, haciendo clara alusión al discutido trasvase del Ebro —artículo recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de Aragón y declarado constitucional por la mencionada STC 247/2007—, se entenderá el interés del Gobierno y las Cortes aragonesas por incorporar la defensa del agua en la nueva reforma estatutaria. Incluso, a semejanza del Estatuto de Autonomía de Valencia, en el apartado referente a los derechos.

En el apartado primero del artículo 19 se reconoce un derecho de los aragoneses a disponer del abastecimiento de agua suficiente para atender sus necesidades presentes y futuras, semejante al derecho ya reconocido a los valencianos en el art. 17 de su nuevo Estatuto. Se trata de un derecho abstracto, no jurídicamente exigible, pero que obligará a los poderes públicos aragoneses, en ejercicio de sus competencias hidráulicas (art. 72 EAr) y en materia de suministro de agua (art. 25.2.1 LBRL) y de abastecimiento domiciliario de agua potable (art. 26.1 a) LBRL), que hagan lo posible para satisfacerlo.

En el apartado segundo se establece un mandato a los poderes públicos aragoneses para la conservación y mejora de los recursos hídricos, 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 en el apartado tercero donde se explicita el mandato a los poderes públicos aragoneses de velar para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma. Se trata de un mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses para que defiendan el interés político de Aragón, definido democráticamente en sus Cortes. Es lo que la prensa definió como el «blindaje del Ebro». Como tal mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses no creo que plantee problemas jurídicos, a pesar

de que algunos autores hayan considerado que tal mandato supone una «quiebra del modelo constitucional» (GARRORENA MORALES, 2006, p. 98). A pesar de todo, tal mandato en ningún caso perturba la competencia estatal en materia de trasvases (art. 149.1.22 CE), que es lo jurídicamente prohibido (STC 123/2003, de 19 de junio). No obstante, hay que advertir que fue precisamente en la redacción de este apartado donde se plantearon los mayores problemas políticos y de entendimiento entre la delegación aragonesa y las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación. Discusión que ha derivado en un texto en el que se suprime la expresión «cualquier transferencia» del texto procedente de las Cortes de Aragón y el mandato se circunscribe a evitar los trasvases que afecten a intereses de sostenibilidad; texto que ha logrado el acuerdo político mayoritario.

Por lo que respecta al otro derecho dotado de carga simbólica para Aragón, el recogido en el art. 22.2 EAr, responde a otro conflicto de enorme repercusión mediática en esta Comunidad Autónoma.

Se refiere a un litigio con los bienes religiosos de las Parroquias aragonesas de la llamada «Franja», que por una u otra causa pasaron a la diócesis de Lérida. El conflicto se remonta al momento en el que las Parroquias de la Franja dejaron de depender administrativamente de la Diócesis de Lérida y pasaron a depender de la de Barbastro-Monzón. A partir de ese momento se reclamó vía canónica la devolución de 113 piezas artísticas, devolución a la que se negó la Diócesis de Lérida a pesar de que así se lo ordenaran las instancias eclesiásticas.

Una vez agotada la vía eclesiástica y sin cumplir la resolución canónica para la devolución de los bienes, el conflicto ha adquirido enorme dimensión política y mediática, hasta el punto de hacer referencia al mismo en el nuevo Estatuto de Autonomía.

Así, el art. 22.1 EAr establece un mandato a los poderes públicos aragoneses para llevar a cabo las actuaciones necesarias que hagan realidad el regreso a Aragón de todos los bienes integrantes de su patrimonio cultural, histórico y artístico que se encuentren fuera de su territorio. Mandato que, como puede comprobarse, tiene escasa virtualidad jurídica frente a la gran carga simbólica y política.

Por último señalar que, como bien señala el título del Capítulo primero, «Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas», también se incluyen deberes. Así en el art. 13.2 EAr el «deber de respetar el patrimonio cultural y colaborar en su conservación y disfrute», deber dirigido a las personas y a los poderes públicos aragoneses; el deber de las personas de hacer un uso responsable de los recursos naturales y evitar su despilfarro (art. 18.1 EAr); o el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación (art. 18.2 EAr). Por tanto, deberes en relación al patrimonio cultural y medio ambiental.

VII. GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS

No hay en el Estatuto aragonés un capítulo ni tampoco un artículo específicamente dedicado a las garantías de los derechos reconocidos. Tan solo hay en el párrafo 2 del art. 6 (Título Preliminar) y en el párrafo 3 del art. 11 (Título I) un mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de vinculación a los derechos y de promover las medidas necesarias para garantizar su ejercicio. Esta proclamación, sin embargo, no va acompañada, como así lo hace el art. 53.1 CE u otros Estatutos de Autonomía de última generación, de la consiguiente reserva de ley ni el respeto del contenido esencial. Por tanto, habrá que estar a lo establecido en cada uno de los derechos para conocer exactamente el grado de definición del derecho y, por consiguiente, el grado de vinculación de los poderes públicos aragoneses.

El hecho mismo de que la naturaleza de la mayoría de los derechos que se reconocen es social pone en duda su propia aplicabilidad directa, como ya pusiera de manifiesto la doctrina alemana (DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, 2008, pp. 5-6). Pero además esto ha sido corroborado por la propia redacción de los artículos que los recogen, que o bien es muy genérica o bien queda remitida al legislador, sin que pueda observarse un núcleo intangible para éste. Se trata, en realidad, de principios rectores o derechos de configuración legal que, como señala la Constitución española, informan la actividad de los poderes públicos aragoneses, pero sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción de acuerdo con las leyes que los desarrollen.

A este esquema se ajustarían el derecho a las prestaciones sociales (art. 12.2 EAr) y a una renta básica (art. 23.1 EAr), el del acceso a la cultura (art. 13.1 EAr), el derecho a la salud (art. 14 EAr), el derecho a acceder a servicios públicos de calidad, a formular reclamaciones y recursos (art. 16.1 y 16.2 EAr), el de los consumidores a la protección de la salud, la seguridad o a la información (art. 17 EAr), el de un medio ambiente adecuado (art. 18 EAr) o el derecho al abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes (art. 19.1 EAr).

Es cierto que el hecho de que los derechos se remitan al legislador no supone de por sí negarles toda aplicabilidad directa. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que el hecho de que determinados derechos requieran una *interpositio legislatoris* para ser plenamente eficaces no significa que el denominado contenido mínimo de estos derechos no sea exigible ante los tribunales (SsTC 15/1982, de 23 de abril, 254/1993, de 20 de julio o 31/1994, de 31 de enero). No obstante, no creo encontrar ninguno de esos casos en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Ni tan siquiera algunos que podrían parecer a primera vista como el derecho a la libre elección de médico y centro sanitario (art. 14.1 EAr), el derecho a la información suficiente del paciente sobre los derechos que le asisten como usuario (art. 14.2 EAr) o el de-

recho a expresar la voluntad, incluso de forma anticipada, sobre las intervenciones y tratamientos médicos que desean recibir (art. 14.4 EAr). En ninguno de los tres derechos cabe inferir un contenido mínimo exigible al legislador autonómico o bien porque es un derecho prestación que depende de la disponibilidad de recursos (libre elección de médico y centro sanitario), o bien por su vaguedad («suficiente información») o bien por los nulos efectos que legalmente se pueden prever de la expresión de voluntad (de hecho este derecho se reconoce «en la forma y con los efectos previstos en las leyes»). Estos casos no dejan de ser derechos de configuración estrictamente legal.

Nada obstaculiza, sin embargo, para calificarlos de «derechos estatutarios». El hecho de que la mayoría de ellos se reconozcan «en los términos que establecen las leyes» y se formulen de manera imprecisa los convierte, desde el punto de vista de la eficacia jurídica, en derechos subjetivos de configuración legal y, por tanto, no recurribles hasta su concreción por la ley. No obstante, desde el punto de vista de su naturaleza tendrían que calificarse de «derechos estatutarios», eso sí, de configuración legal. Recuerdo que en sentido semejante se pronunció Alexy respecto a los derechos reconocidos en las constituciones. Este autor al distinguir entre derechos subjetivos y constitucionales sostenía la existencia no sólo de derechos subjetivos no constitucionales sino también de derechos constitucionales no subjetivos al lado de los que son ambas cosas (ALEXY, 1997, p. 430). Pues bien, trasladándonos a nuestro ámbito, cabría distinguir entre los derechos estatutarios, es decir, de origen en el Estatuto de Autonomía, cuyo contenido esencial se configura en el mismo Estatuto, y aquellos cuya configuración se deja en manos del legislador, entre los que se encuentran la mayoría de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

La siguiente pregunta que cabría plantearnos sería si existen en nuestro Estatuto derechos cuyo contenido esencial se configura en el mismo Estatuto y por tanto son directamente exigibles ante los Tribunales.

Contundente a este respecto parece el caso del art. 12.1 EAr, semejante al art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En él se reconoce el derecho de todas las personas a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, así como el derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal. En realidad, esta redacción recoge y actualiza los derechos fundamentales recogidos en los arts. 10, 14 y 15 CE. Por tanto, como tales derechos, gozan de protección constitucional plena, sin que su mención en un Estatuto de Autonomía suponga un plus de garantía.

Hacemos en este punto mención aparte del derecho de participación política del art. 15 EAr. Es cierto que la configuración del derecho de participación en los asuntos públicos del Estatuto se remite a la Constitución, al Estatuto y a las leyes. No obstante, el contenido de este derecho se concreta en

parte en el mismo Estatuto en lo relativo al proceso electoral autonómico (art. 37 EAr), derecho de sufragio pasivo (art. 37.5 EAr) o prerrogativas de los parlamentarios (art. 38 EAr). Jurisprudencialmente se ha admitido la regulación estatutaria del derecho fundamental de participación política como derecho subjetivo (STC 25/1992, de 24 de febrero), justificado en que está directamente relacionado con el contenido institucional del Estatuto (STC 247/2007, de 12 de diciembre). Pero además la regulación autonómica del derecho de participación política (vía Estatuto de Autonomía, ley electoral autonómica o Reglamento de Cámaras) sirve de parámetro para determinar la igualdad de las condiciones de ejercicio de dicho derecho y, por tanto, para recurrir en amparo (respecto la regulación de los derechos de los parlamentarios autonómicos *vid.* STC 226/2004, de 29 de diciembre; STC 141/2007, de 18 de junio). En este ámbito el nuevo Estatuto no aporta pues novedades respecto al anterior.

Por el grado de concreción que alcanza y la ausencia de remisiones legales podría pensarse que el derecho a la protección de datos personales tiene una mayor garantía. Recogido en el artículo art. 16.3 EAr, elevaría a rango estatutario el derecho reconocido en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. No obstante, tal y como reconoció la STC 254/1993, se trata éste de un derecho fundamental en cuanto desarrolla el mandato del art. 18.4 CE. Por tanto, este derecho gozaba ya de protección constitucional plena, sin que su mención en un Estatuto de Autonomía suponga un plus de garantía.

En definitiva, no encontramos en este Estatuto derechos diferentes a los derechos fundamentales cuyo contenido esencial se configure en el mismo Estatuto y por tanto puedan ser directamente exigibles ante los Tribunales. No hay, desde nuestro punto de vista, derechos subjetivos estatutarios, a excepción de los relacionados con la participación política reconocidos ya antes de la reforma. No obstante, no está de más analizar las consecuencias jurídicas que el reconocimiento de dichos derechos hubiera conllevado.

Pues además de que como derechos subjetivos podrían ser alegado ante la jurisdicción ordinaria —pero no a través del procedimiento preferente y sumario reservado a los derechos fundamentales—, lo que añade el carácter estatutario es que las leyes autonómicas que los vulneren podrían ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad (art. 153.a CE y 28.1 LOTC); recurso que podrían interponer órganos externos a la Comunidad Autónoma, como el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados y 50 senadores, siendo imposible su interposición por las propias Cortes de Aragón o su Gobierno (art. 32.2 LOTC).

No obstante, dado que la STC 247/2007 (y, según entendemos, también la STC 31/2010) no admite la existencia de derechos subjetivos estatutarios conectados con el contenido destinado a la atribución de competencias (art. 147.2.d CE), en caso de reconocerse alguno debería interpretarse, a pesar de su

tenor literal, como un derecho de estricta configuración legal. Expresamente así lo señala el Tribunal Constitucional:

«En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya» (STC 247/2007, FJ 15)

En definitiva, con la excepción de los derechos de participación política —en los que, por cierto, no hay tras la reforma de 2007 ninguna novedad significativa—, los nuevos derechos estatutarios carecen de garantía jurisdiccional y su protección se limitará a la que le pueda otorgar el Justicia de Aragón (art. 59.1.a) EAr)².

VIII. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN

Admitida la constitucionalidad de la incorporación de tablas de derechos en los Estatutos, eso sí con la «discutible» condición de que no sean directamente aplicables y se configuren más bien como mandatos al legislador autonómico los no comprensibles en el contenido institucional del Estatuto (STC 247/2007, de 12 de diciembre; STC 31/2010, de 28 de junio), y analizada esta tabla en el Estatuto de Autonomía de Aragón, sería ahora necesario hacer una valoración global sobre su conveniencia o utilidad.

Como un inconveniente —pero no como motivo de inconstitucionalidad— podría señalarse el hecho de que la incorporación de derechos en los Estatutos de Autonomía supone en realidad, no como señalaba Carrillo López (CARRILLO LÓPEZ, 2006, pp. 65 ss.) una manifestación del autogobierno de las Comunidades Autónomas, sino una limitación, o mejor autolimitación, del mismo al restringir las posibilidades del legislador autonómico de manifestar el pluralismo político interno (FERRERES COMELLA, 2006, pp. 17-23). Efectivamente esta circunstancia es especialmente grave en un Estatuto de Autonomía ya que su modificación no puede realizarse unilateralmente, sino con la concurrencia de la voluntad estatal, y su control está en manos de órganos externos a la propia estructura autonómica, ya sea el Tribunal Constitucional o los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Y ello a pesar de que los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos aragoneses.

Ante esta cierta contradicción no han faltado quienes han defendido la tesis de que la garantía de la rigidez estatutaria debería aplicarse sólo respecto

² Sobre la protección no jurisdiccional de los derechos estatutarios remitimos al trabajo en este mismo volumen de Carlos Garrido López, «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones».

de las materias del art. 147.2 CE y demás mencionadas en el propio texto constitucional. A este respecto se alega la doctrina establecida en la STC 5/1981, de 13 de febrero, en relación con las leyes orgánicas y las materias conexas que, *lege silente*, quedan revestidas de la fuerza pasiva propia de aquéllas, si bien el legislador orgánico puede excluir expresamente esa consecuencia, también eludible por obra de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (*vid. Antecedentes*, 7 de la STC 247/2007). No parece, sin embargo, que sea la tendencia del Tribunal Constitucional. Ya la STC 225/1998, de 25 de noviembre (FJ 2b), afirmó que las normas estatutarias que regulen materias ajenas al ámbito delimitado por la reserva material del Estatuto tampoco pueden ser reformadas por procedimiento distinto al previsto en el art. 147.3 CE y en el propio Estatuto. Por su parte, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, al conectar la tabla de derechos con el contenido competencial del Estatuto (art. 147.2.d CE) le aplicaría la misma rigidez estatutaria, aunque expresamente no lo declare. Por último, la STC 31/2010, de 28 de junio, expresamente señala que «el art. 147.3 CE es taxativo al disponer, por un lado, que los Estatutos de Autonomía son las normas competentes para establecer su propio procedimiento de reforma, y, por otro, que, sea cual sea el procedimiento estatutariamente establecido, la reforma requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». Y si bien declara la constitucionalidad del art. 222 del Estatuto de Autonomía donde se prevé para el título de los derechos la simple «ratificación» por medio de Ley Orgánica de las Cortes Generales, lo hace interpretando que:

En nada se perjudica, por tanto, a la libertad de las Cortes Generales ni se merman las facultades inherentes a su potestad legislativa, de cuyo pleno ejercicio depende en todo caso la aprobación de cualquier reforma estatutaria, sólo susceptible de integrarse en el Ordenamiento bajo la forma de una ley orgánica que, como tipo normativo, es indisponible —en su contenido, procedimiento y formalidades— por el legislador estatutario. (FJ 143)

En cualquier caso, lo que puede parecer un inconveniente para la autonomía política se convierte en una mayor garantía para los ciudadanos. De hecho, como advierte Ferreres Comella, esa «externalidad» ya se da en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto a los Estados miembros del Consejo de Europa. Y son muchos los que han defendido la necesidad de que la Unión Europea se someta al control externo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para complementar el control interno efectuado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (FERRERES COMELLA, 2006, p. 20). Por tanto, lo que pueda parecer un inconveniente, se convierte más bien en una mayor garantía de control para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en cuestión.

Resulta, en todo caso, evidente que dada la rigidez de los Estatutos de Autonomía los derechos reconocidos en ellos tendrían que tener un alto nivel de consenso entre las distintas fuerzas políticas del territorio. Hay que tener en

cuenta que el estatuyente no debe limitar de manera excesiva al legislador autonómico, ya que éste expresará el sentir mayoritario existente en cada momento histórico. En este sentido, la regulación aragonesa creemos que resulta impecable, habiéndose respetado este principio democrático a la hora de plasmar los derechos en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Si bien, como hemos visto, derechos sobre el agua o sobre el retorno de los bienes responden a una coyuntura política determinada y, aunque consensuados entre las fuerzas políticas aragonesas, no parezca muy adecuado «congelarlos» en un Estatuto, los restantes derechos reconocidos son derechos «pacíficos», compartidos por las fuerzas políticas y consolidados en las sociedades democráticas.

Un mayor inconveniente en la introducción de tablas de derechos en los Estatutos de Autonomía podría verse en las complejas relaciones que pueden suscitarse entre los derechos constitucionales y los estatutarios. Es cierto que tales colisiones se han producido en países con larga tradición de declaraciones estatales de derechos, como son EEUU y Alemania. Pero también que tales colisiones son sobre todo jurisdiccionales y derivan de la duplicidad de órganos jurisdiccionales que pueden conocer de la vulneración de un derecho estatal. En EEUU, la llamada *Independent and Adequate State Ground Doctrine* es una construcción doctrinal que se remonta a la sentencia del TS *Murdock v. City of Memphis* (1874), pero que no hace sino organizar los casos en los que los tribunales federales deben abstenerse de controlar en vía de recurso la corrección de la aplicación hecha del derecho federal por los tribunales estatales. Por su parte, en Alemania, las mayores dificultades se plantean en el ámbito procesal constitucional y se derivan de la existencia paralela de recursos de amparo en el plano federal y de los *Länder*. Así por ejemplo, no está claro si el Tribunal Constitucional del *Land*, en el caso de derechos fundamentales idénticos en la Constitución federal y la del *Land*, estaría vinculado o no a la interpretación que el Tribunal Constitucional federal haya hecho de tal derecho. También se discute sobre si los Tribunales Constitucionales de los *Länder* están autorizados a examinar si la aplicación por parte de una autoridad del *Land* de una norma federal ha respetado los derechos de la Constitución del *Land*. Especialmente polémica a este respecto fue la sentencia Honecker del Tribunal Constitucional de Berlín con respecto a la aplicación de normas procesales penales de carácter federal. O la dificultad que supone que los Tribunales Constitucionales federal y del *Land* dicten sentencias contradictorias en los casos en que quepan recursos de amparo simultáneos en ambas instancias. Sin necesidad de profundizar más en estas cuestiones, parece claro que las dificultades surgen fundamentalmente de la duplicidad de jurisdicciones, y no tanto de la compatibilidad de derechos a nivel federal y a nivel estatal.

No parece sin embargo que en el caso español pueda añadirse complejidad en las relaciones entre derechos por el hecho de incorporarlos a los Estatutos de Autonomía. En primer lugar, porque no hay, a diferencia de EEUU o Ale-

mania, duplicidad de órganos jurisdiccionales, sino que exclusivamente el Tribunal Constitucional español conocerá de vulneraciones de derechos fundamentales o de posibles colisiones de derechos por razón de competencia. En segundo lugar, porque las colisiones entre derechos a nivel estatal y derechos a nivel autonómico se pueden producir desde el momento en el que se admite que el legislador autonómico regule derechos. Esas colisiones deberán regirse por el principio de jerarquía, en cuanto al respeto que tanto legislador estatal como autonómico deben tener del contenido esencial del derecho fundamental, como por el principio de competencia en lo que no sea contenido esencial, y las resolverá en todo caso el TC. En tercer lugar, dado que los derechos estatutarios carecen para su defensa del recurso de amparo ante el TC, su aplicación práctica se limitaría a los procesos de control abstracto y no es especialmente relevante. Por último, porque siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 247/2007, de 12 de diciembre; STC 31/2010, de 28 de junio), los derechos estatutarios no pasarían de ser meros mandatos al legislador autonómico, y por tanto, carentes de toda virtualidad jurídica.

No reconociendo grandes inconvenientes a la introducción de toda una tabla de derechos y libertades en la nueva generación de Estatutos, sin embargo cabe preguntarse por su oportunidad política y por su utilidad o efectividad jurídica. Si efectivamente uno de los objetivos era, como ha dicho la doctrina (DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, 2008, p. 2), convertir muchos principios rectores de la política social y económica recogidos en la Constitución en derechos subjetivos estatutarios, hay que decir que ha sido un objetivo claramente frustrado. Frustrado en el Estatuto de Autonomía de Aragón porque tal y como se han incorporado siguen siendo derechos de configuración legal, sin visos de aplicabilidad directa ninguna; pero también frustrado a nivel general desde que la STC 247/2007 ha negado que puedan existir derechos subjetivos conectados con el contenido competencial del Estatuto. Resulta en este punto criticable, por engañosa, la estructura que adopta el Estatuto de Autonomía aragonés en su Título Primero. En ella parece distinguir los principios rectores (capítulo II) de la regulación de los derechos subjetivos propiamente dichos (capítulo I), cuando en realidad ninguno de los dos capítulos goza de protección jurisdiccional alguna.

En definitiva, la incorporación de tablas de derechos en los Estatutos de Autonomía, y en particular la del Estatuto aragonés, no creo que genere ni problemas de inconstitucionalidad global —otra cosa es que la regulación de un derecho en particular pueda generarlos, caso que no se da en nuestro Estatuto— ni aumente la complejidad del sistema. No obstante, la escasa relevancia jurídica de la tabla de derechos del Estatuto de Autonomía de Aragón y, tras la STC 247/2007, las de todos los Estatutos de Autonomía, va sin duda en detrimento del carácter solemne que debe exhibir una buena tabla de derechos y de las expectativas que se pueden generar entre los propios ciudadanos. Si bien estas tablas tienen una enorme carga simbólica e introducen

conceptos de gran modernidad, carecen de relevancia jurídica y han sido generadoras de conflictos que lejos de resolver han fomentado. Quizás por ello cabría cuestionarse la necesidad política de semejante sacrificio.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Se han pronunciado muchos autores sobre la constitucionalidad y efectividad de introducir una tabla de derechos en los Estatutos de Autonomía. Sin pretensión de ser exhaustivos puede verse: AGUADO RENEDO, C., «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007; AGUDO ZAMORA, «La inclusión de un catálogo de derechos y deberes en el Estatuto de Autonomía para Andalucía», en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Coord. RUIZ-RICO RUIZ, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006; ALCARAZ RAMOS/ESQUEMBRE VALDÉS, «Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: una propuesta de reforma», en *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, INAP, 2005; ÁLVAREZ CONDE, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, 2007, pp. 344-351; BIGLINO CAMPOS, «Los espejismos de la tabla de derechos», en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006; CAAMAÑO, F., «Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *REDC*, núm. 79, 2007; 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 *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006; del mismo autor, «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *REDC*, núm. 80, 2007; DÍEZ-PICAZO, «¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?», en *REDC*, núm. 78, 2006; del mismo autor, «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño», *REDC*, núm. 81, 2007; FERRERES COMELLA, «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Derechos, Deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006; MARTÍNEZ SOSPEDRA, «Derechos y Estatuto de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 34/35, 2001; ORTEGA ÁLVAREZ, «Los derechos ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007»; SANZ PÉREZ, *La Reforma de los Estatutos de Autonomía (Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Thomson-Aranzadi, 2006. Un libro colectivo que aborda también esta constitucionalidad además de un análisis de las tablas de derechos en cada uno de los Estatutos es el coordinado por APARICIO/CASTELLÀ/EXPÓSITO, *Derechos y principios rectores en los Estatutos de*

Autonomía, Atelier, 2008, dentro del cual hay un capítulo dedicado expresamente a Aragón en SÁENZ ROYO/CONTRERAS CASADO, «Los derechos, deberes y principios en la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón».

Son varias las reflexiones y críticas que han suscitado sobre esta materia tanto la STC 247/2007 como la STC 31/2010. Un interesante comentario a la primera puede verse en FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autónomico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Thomson-Civitas, Navarra, 2008. También puede consultarse DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de abril», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008. Resulta especialmente de interés la diferente interpretación que la doctrina realiza de la STC 31/2010 en materia de derechos estatutarios. Como ejemplo de quienes opinan que esta nueva sentencia modifica y corrige la STC 247/2007 puede consultarse GARRIDO CUENCA, N. M., «El estatuto del aragonés: ciudadanía y derechos», BERMEJO VERA/LÓPEZ RAMÓN, *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson-Civitas, Navarra, 2010. En cambio, considera la STC 31/2010 coherente con la STC 247/2007 VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., «Estatutos, declaraciones de derechos y derechos estatutarios», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011. En una posición intermedia, se afirma la existencia de una matización muy apreciable, aunque con falta de claridad por parte del Tribunal, en CÁMARA VILLAR, G., «Veste y realidad de los derechos estatutarios», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011.

Precisamente a raíz de la incorporación de tablas de derechos en los Estatutos de Autonomía se han publicado libros que tratan sobre la cuestión en el ámbito comparado: *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Barcelona, Atelier, 2005; *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2007. De este último libro especialmente hemos utilizado el artículo de RAINER HOFMANN, «Federalismo y derechos en Alemania», donde se analizan las dificultades del reconocimiento de derechos de los *Länder* desde el punto de vista procesal-constitucional en Alemania. También en este libro pueden consultarse los problemas procesales en España de la defensa jurisdiccional ordinaria de derechos estatutarios en NIEVA FENOLL, «Los mecanismos de tutela de los derechos estatutarios».

Específicamente sobre la interpretación de los artículos 139.1 y 149.1.1 de la Constitución ya me pronuncié en *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de EEUU, Alemania y España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003. A este respecto también pueden consultarse, entre otros: AJA, E., «El artículo 149.1.1.^a de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», en *La función del artículo 149.1.1.^a de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1992; BALAGUER CALLEJÓN, F., «Igualdad de los ciudadanos y proceso de des-

centralización», en ASENSI SABATER, J. (coordinador), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo blanch/Publicaciones de la Universidad de Alicante/Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», Valencia, 1997; BAÑO LEÓN, J. M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988; BARCELÓ I SERRAMALERA, M., *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico: un análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Cívitas/Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid, 1991; CABELLOS ESPIÉRREZ, M. Á., «Distribución competencial y regulación de los derechos y deberes constitucionales. Posibilidades y límites de Estado y Comunidades Autónomas», *RVAP*, núm. 49, 1997; del mismo autor, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001; GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Cedecs, Barcelona, 1996; GARCÍA HERRERA, M. A./MAESTRO BUELGA, G., *Marginalidad, Estado social y prestaciones autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999; LÓPEZ GUERRA, L., «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE», en PEREZ CALVO, A., *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990; OTTO Y PARDO, I. de, «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP*, núm. 10, 1983; PEMÁN GAVÍN, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas/Prensas Universitarias/Universidad de Zaragoza, Madrid, 1992; TUDELA ARANDA, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, HAEE/IVAP, Civitas, Madrid, 1994.

Sobre los derechos históricos en el Estatuto aragonés y el último proceso de reformas estatutarias hemos consultado la siguiente bibliografía: FATÁS CABEZA, «Comentario a la Disposición Adicional 5», en la obra dirigida por J. BERMEJO VERA *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, MAP, IEAL, Madrid 1985; GÓMEZ DE LAS ROCES, H., «Análisis histórico-jurídico de la elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón así como de sus sucesivas reformas», en la obra colectiva coordinada por J. A. ARMILLAS VICENTE, *Aragón. Veinte años de Estatuto de Autonomía. 1982-2002*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2002; LAPORTA/SÁIZ ARNAIZ, *Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC, 2006; PEMÁN GAVÍN, «Sobre los límites de las reformas estatutarias: Derechos Históricos y Estado de las Autonomías», *Iustel. Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006; SOLOZÁBAL, «Derechos históricos, Constitución y soberanía», *Claves*, núm. 107, 2000; TUDELA ARANDA, «La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía», *RAP*, núm. 173, 2007.

Sobre el derecho al agua en las últimas reformas estatutarias puede consultarse GARRORENA MORALES, «El derecho del agua ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», *Teoría y Realidad Constitucio-*

nal, núm. 18, 2006. Un comentario crítico al art. 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana tras la reforma de 2006, motivo del recurso que da lugar a la STC 247/2007, puede verse en EMBID IRUJO, «Aspectos territoriales del derecho al agua. El caso de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana (2006)», en *El derecho al agua*, Thomson/Aranzadi, 2006, pp. 185-220.

Otra bibliografía más general empleada: ALEXYS, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1997; sobre la diferente formulación de los principios rectores como fines del Estado o como derechos pueden verse GOMES CANOTILHO, J. J., «Tomemos en Serio los Derechos Económicos, Sociales y Culturales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, num. 1, 1988; LÓPEZ PINA, A., «Comentario introductorio al Capítulo III del Título I», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo IV (arts. 39-55), EDERSA/Cortes Generales, Madrid, 1996; sobre la tutela de los derechos sociales es recomendable CASCAJO CASTRO, J. L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

IV
INSTITUCIONES

LAS CORTES DE ARAGÓN

Manuel CONTRERAS CASADO

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. LA INTRODUCCIÓN.– II. ESTATUTO JURÍDICO-POLÍTICO: 1. Representatividad. 2. Inviolabilidad. 3. Autonomía: A. Autonomía reglamentaria. B. Autonomía financiera. C. Autonomía administrativa. 4. La sede de las Cortes.– III. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAMIENTO: 1. La Mesa de las Cortes y el Presidente. 2. Las Comisiones y el Pleno. 3. Los Grupos Parlamentarios. 4. La Junta de Portavoces. 5. La Diputación Permanente. 6. Funcionamiento de las Cortes: A. Sesiones. B. Orden del día. C. Debates. D. Votaciones. E. Orden y disciplina parlamentarios.– IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS DIPUTADOS: 1. Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado. 2. Derechos y deberes. 3. Incompatibilidades. 4. Prerrogativas.– V. LAS FUNCIONES DE LAS CORTES: 1. La función legislativa: A. Fase introductoria: la iniciativa legislativa: a) La iniciativa parlamentaria. b) La iniciativa del Gobierno de Aragón. c) La iniciativa popular. B. Fase constitutiva: elaboración y aprobación de las leyes: a) Procedimiento legislativo común. b) Procedimientos especiales. C. Fase integradora de la eficacia: sanción, promulgación y publicación de las leyes. 2. La función de control e impulso político del Gobierno de Aragón: A. Moción de censura y cuestión de confianza. B. Debates generales sobre el estado de la Comunidad Autónoma. C. Comunicaciones del Gobierno de Aragón. D. Examen de los planes y programas remitidos por el Gobierno de Aragón. E. Comparecencias. F. Interpelaciones. G. Preguntas. H. Propositiones no de ley. 3. Otras funciones.– VI. LA DISOLUCIÓN DE LAS CORTES.– REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

Los históricos muros del Palacio de la Aljafería zaragozano contienen desde 1987 un Parlamento autonómico, las Cortes de Aragón, que adquiere su plena significación contemporánea como cámara parlamentaria en la conjunción de un doble ámbito: el Estado democrático de derecho y el Estado de las autonomías, calificaciones básicas del actual ordenamiento constitucional español y soportes interpretativos de los órganos que configuran la planta institucional de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Esta afirmación de principio de la contemporaneidad de la institución, se justifica por la finalidad de evitar una intromisión indebida en el debate historiográfico sobre el pasado histórico de las Cortes aragonesas (*vid.* Sarasa Sánchez, 1979; González Antón, 1978, 1989; Redondo/Sarasa, 1984, Lalinde, 1984). Porque es innegable que la denominación actual de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón (CAAr), proviene de aquella institución histórica que había surgido en la época medieval y extendido su existencia, con mayor o menor grado de vitalidad, hasta extinguirse con la Nueva Planta borbónica. Pero ahí termina cualquier razonable similitud. Frente a la utilización de un concepto abstracto y general de la institución parlamentaria, parece conveniente su tratamiento histórico-concreto, eludiendo así esa forma, quizá demasiado habitual, de concebir los Parlamentos modernos como el resultado de una larga evolución que arranca de la Edad Media y, atravesando las revoluciones burguesas, llega hasta hoy: «la lógica de las instituciones» o un singular impulso metamorfósico habría llevado desde el estado embrionario de las Asambleas feudales hasta las modernas instituciones parlamentarias. En contra de estos planteamientos, existe el fundamento suficiente para considerar la existencia de una auténtica ruptura histórica que separa las viejas Asambleas medievales —caracterizadas básicamente por su carácter estrictamente estamental— de aquellas que surgirán a partir de las revoluciones burguesas, caracterizadas por ser expresión, no ya de estamentos, sino de una pretendida unidad socio-política designada como «Nación»,

y fundamentadas en el principio de la soberanía nacional, que instrumentaliza la participación de los ciudadanos a través de la teoría y práctica de la representación política; el Parlamento moderno, por decirlo con las conocidas palabras de Burke, «no es un *congreso* de embajadores de intereses diferentes y hostiles, intereses que cada uno debe mantener, como agente y defensor, contra otros agentes y defensores; sino que el Parlamento es una asamblea *deliberante* de una nación, con un interés, el de todos...». Más adelante, el propio mito de la racionalidad universal parlamentaria acabaría siendo cuestionado por la irrupción social e institucional de los partidos políticos, que incuestionablemente van contribuyendo a imponer, aunque con dificultades, otra realidad parlamentaria, basada ahora en la existencia de racionalidades múltiples y contrapuestas que necesitan convivir, en un ámbito dominado por el conflicto de intereses, a través del diálogo y la negociación (Ruiz Rico, 1988; Portero, 1991).

Y es en este momento histórico de las instituciones parlamentarias donde hemos de situar, para su correcta comprensión, a las Cortes de Aragón contemporáneas.

II. ESTATUTO JURÍDICO-POLÍTICO

1. Representatividad

El apartado 1º del art. 33 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAR) señala que «las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés». Si examinamos esta declaración en el contexto descriptivo del artículo, habremos de conceptualizarla avisadamente como la atribución de una determinada cualidad —la representatividad— a la naturaleza jurídico-política de las Cortes, que legitima a éstas democráticamente para llevar a cabo las funciones que después especifica el propio art. 33 EAR. Es verdad que se trata de una fórmula generalizada en todos los Estatutos de autonomía cuando describen la naturaleza de su Asamblea legislativa, pero esta similitud no evita la necesidad de precisarla en sus justos términos.

Sobre todo por la posibilidad de que el mimetismo que ha obrado en este caso con respecto a la Constitución española (CE) —estamos ante una literal transposición de su art. 66.1—, lleve a confusiones a la hora de extraer consecuencias de su interpretación. Es evidente que la norma constitucional —«Las Cortes Generales representan al pueblo español (...)», art. 66.1 CE—, mediante la representación, conecta la institución parlamentaria con el principio de la soberanía popular, puesto que sólo el pueblo español en su conjunto aparece constitucionalmente como sujeto o titular único de dicha soberanía. Sin embargo, no cabe trasladar esta interpretación a la norma estatutaria aragonesa, y enlazar aquí también representación y soberanía, pese a alguna opinión favorable en este sentido (Merino, 1983, 81). El pueblo aragonés no es titular por

sí mismo de ningún tipo de soberanía —sólo existe constitucionalmente la «soberanía nacional», art. 1.2 CE—, puesto que nuestra Constitución se cuidó muy bien de atribuir ésta exclusivamente al conjunto del pueblo español, en el que naturalmente están incluidos los pueblos de todas las CCAA —de lo contrario se estaría reconociendo el derecho de autodeterminación de cada uno de ellos (Aragón, 1989, 61-62)—, pero como un sujeto único e indivisible. En este sentido, por su parte, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de distinguir acertadamente los conceptos de «soberanía» y «autonomía», ya que aun reconociendo que «los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 (...) resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

Anotada, pues, esta diferencia fundamental entre la representatividad de las Cortes de Aragón y la atribuida constitucionalmente a las Cortes Generales, es el momento de concretar, por vía positiva, el significado de esta representatividad, que podría venir expresado básicamente en tres momentos:

a) Las Cortes de Aragón ostentan la representación política del pueblo aragonés en el ámbito de la CAAR, lo que otorga legitimidad democrática a esta institución en el ejercicio de la autonomía política y legislativa que estatutariamente le corresponda.

b) Esta representatividad significa también que las Cortes están integradas de forma plural, sintetizando y reflejando el pluralismo social y político del pueblo aragonés que hace posible su surgimiento.

c) Por último, a esa representatividad se llega mediante un procedimiento electivo de todos sus miembros —como indica el art. 37.1 EAr las Cortes de Aragón «estarán constituidas por diputados y diputadas elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» (*vid.* este tema más ampliamente en el capítulo sobre régimen electoral a cargo de R. Chueca en este libro)—, en el que participan, ejerciendo el derecho de sufragio, los ciudadanos que integran el pueblo aragonés.

En definitiva, son estos tres momentos —legitimidad democrática, integración del pluralismo y elección— los que otorgan su auténtico significado a las Cortes como órgano representativo del pueblo aragonés, y sitúan a éstas en un lugar privilegiado en el entramado institucional de la CAAR (*vid.* Embid Irujo, 1987, 28 y ss).

2. Inviolabilidad

La inviolabilidad de las Cortes de Aragón viene declarada por el apartado segundo del art. 33 EAr, en línea con la práctica totalidad de los Estatutos que han recogido también miméticamente este principio de la Constitución (el art. 66.3 CE proclama la inviolabilidad de las Cortes Generales).

Hay que pensar, de entrada, que el sentido de esta inviolabilidad va más allá de la mera «inmunidad de sede», referida a los poderes de policía, de admisión o exclusión de extraños en la sede de las Cortes, etc., y abarca diversas vertientes en relación con el principio de la autonomía parlamentaria.

En primer lugar, se trata de una defensa institucional del órgano que representa la voluntad del pueblo aragonés, a fin de garantizar su libre actividad, es decir, la autonomía de su funcionamiento.

También, en segundo lugar, significa el reconocimiento de la irresponsabilidad de las Cortes en el ejercicio de las funciones que le son propias y estatutariamente se les encomienda. Dicho de otra forma, significa la imposibilidad de fiscalizar los actos políticos internos de las Cortes; sin perjuicio, desde luego, de lo que establece el art. 41.2 de la LOTC y, más específicamente, su art. 42 al admitir el recurso frente a violaciones de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional cometidas por las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos; aunque ello nunca suponga la posibilidad de establecer a partir de ahí un «control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley» (*Vid.* STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 2º).

Y en tercer lugar, aunque de forma principal, parece que esta inviolabilidad quiere significar el otorgamiento de una protección específica, de carácter penal, tanto al recinto como a la actividad de las Cortes, con objeto de que se respete su dignidad y libertad en la adopción de resoluciones. Así, en el Código Penal, dentro del título XXI y de su capítulo III («De los delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes»), se encuentra ubicada la sección 1ª, «Delitos contra las Instituciones del Estado», arts. 492 a 505, en la que se tipifican como delitos una serie de actos cometidos contra, además del Congreso de los Diputados y el Senado, las Asambleas Legislativas de las CCAA, entre los que se incluyen la invasión con fuerza, violencia o intimidación de la sede, la utilización de estos mismos medios para impedir a un parlamentario la asistencia a sus reuniones o coartarle en la manifestación de sus opiniones o la emisión del voto, etc.; en definitiva, frente a toda la serie de conductas que se penalizan correspondientemente, se trata de proteger el normal funcionamiento, con libertad e independencia, de la institución parlamentaria y de sus miembros.

3. Autonomía

Como ya se ha señalado, la inviolabilidad de las Cortes encuentra sobrados motivos en la protección del principio de la autonomía parlamentaria, tan histórica y tradicionalmente ligado a esta institución (sus primeras manifestaciones se remontan al *Bill of Rights* inglés de 1689) como relativizado hoy día. Si es cierto que los Parlamentos actuales han contemplado la merma de una buena parte de su capacidad autonormativa, no lo es menos que su vida política interna sigue siendo un ámbito libre sustraído a cualquier tipo control jurídico ajeno a la propia Cámara, y que los actos parlamentarios sólo serán controlables en relación con los derechos fundamentales (Jiménez Campo, 1997, 227)¹. Lo que justifica que ese principio de autonomía siga abarcando aspectos todavía importantes para cualquier Asamblea legislativa; y de ahí que el art. 34 EAr determine que «las Cortes de Aragón establecen su propio Reglamento, aprueban sus presupuestos y regulan el estatuto de sus funcionarios y personal. El Reglamento se aprueba por mayoría absoluta de sus miembros».

A. Autonomía reglamentaria

En la esfera autónoma de las instituciones parlamentarias, ocupa un lugar preponderante el principio de autonormatividad o autonomía reglamentaria, que permite a cada Cámara establecer, por vía general, su organización y métodos de trabajo. Esta capacidad autonormativa cristaliza en el Reglamento parlamentario, cuya naturaleza jurídica plantea una compleja problemática que no es ocasión ahora de abordar. Pero sí de indicar, sumariamente, que en la actualidad, superadas formulaciones tradicionales que sostenían su naturaleza meramente convencional, corporativa o interna (Hatscheck, Laband, Duguit, Hauriou, etc.), puede sostenerse que los Reglamentos parlamentarios son normas jurídicas derivadas y directamente sometidas a la Constitución o los Estatutos, afectadas por una reserva de materia parlamentaria, que poseen relevancia externa en ciertos momentos y son susceptibles de control sobre su constitucionalidad (art. 27.2.d y f LOTC).

Como ya indicamos, el art. 34 del EAr determina que «las Cortes de Aragón establecen su propio Reglamento», que «se aprueba por mayoría absoluta de sus miembros», quedando así fundado estatutariamente para esta institución el principio de autonormatividad reglamentaria. Por lo demás, el EAr contiene específicas reservas de Reglamento parlamentario —junto, claro está, a la general ya citada del art. 34— que abarcan la mayoría de los aspectos

¹ El fenómeno de la relativización de la plena autonomía puede contemplarse con toda nitidez en alguna resolución constitucional como la STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2º, en la que se expresa cómo la clásica doctrina sobre la inmunidad de los *interna corporis* acta del Parlamento sólo es aplicable cuando no haya lesión de derechos fundamentales.

tos tradicionales del Derecho parlamentario, a excepción de alguna materia, como por ejemplo la iniciativa legislativa (art. 42 EAr), sobre la que se estableció una reserva legal.

De cualquier forma, la efectividad del mandato estatutario se concretó con la primaria aprobación, en sesión plenaria celebrada el 28 de marzo de 1984, del Reglamento de las Cortes de Aragón (RCAr), posteriormente reformado en 1987, 1989 y 1992 y, finalmente, sustituido el 26 de junio de 1997 por el que actualmente se encuentra en vigor² (*vid.* Tudela Aranda, 2010, 357 y ss.).

B. *Autonomía financiera*

Otra de las manifestaciones de la independencia de las Cortes, especialmente en relación con el Ejecutivo de la CAAr, viene constituida por el reconocimiento efectuado en el art. 34 EAr de que éstas «aprueban su presupuesto». En realidad, las Cortes tienen asignada en los presupuestos de la CAAr una partida específica, que ellas mismas se responsabilizan de administrar.

El RCar, en su art. 29.1, contiene algunas indicaciones particulares sobre esta capacidad presupuestaria. Se trata de una serie de funciones que le corresponden a la Mesa de las Cortes, a saber: (i) elaborar, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el proyecto de presupuesto; (ii) dirigir y controlar la ejecución de este presupuesto y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe sobre su cumplimiento; y (iii) ordenar los gastos de las Cortes, sin perjuicio de la delegaciones que pueda acordar, dando cuenta de ellas a la Junta de Portavoces.

De acuerdo con este principio de autonomía financiera, la Ley 5/1987, de 2 de abril, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, reconoció también la autonomía patrimonial de las Cortes. En el art. 7 de esta Ley se establece que las Cortes de Aragón «tienen autonomía patrimonial, correspondiéndoles, con sometimiento a lo establecido en esta Ley, las mismas competencias y facultades que se atribuyen a la Diputación General sobre los bienes y derechos que tengan adscritos o adquieran por cualquier título. (...) No obstante lo anterior, la titularidad de los bienes y derechos atribuidos a las Cortes de Aragón será, en todo caso, de la Comunidad Autónoma».

² La reforma del Reglamento de las Cortes aragonesas deberá ajustarse, según su Disposición Final 2ª, al procedimiento establecido para las proposiciones de ley (excluido el trámite de remisión al Gobierno preceptivo del art. 139.1 del propio Reglamento), así como aprobarse mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final de conjunto.

Conviene dejar constancia de que a lo largo de la VIII Legislatura se está procediendo a una reforma del Reglamento, pero en el momento de cerrar la edición de este libro no se ha producido su aprobación.

C. *Autonomía administrativa*

El tercer momento de la autonomía parlamentaria se expresa en el ámbito administrativo, que pone bajo el control directo de las Cortes su propia administración interna. En línea con un principio general atribuido a las Cámaras, el de autoorganización o autogobierno, el art. 14.1 del EAr reconoce a las Cortes de Aragón la capacidad para regular «el estatuto de sus funcionarios y personal». Más en concreto, viene atribuida reglamentariamente a la Mesa de las Cortes la función de «aprobar la composición de las plantillas del personal de las Cortes de Aragón y las normas que regulen el acceso a las mismas» (art. 29.1.i RCar). Antes de que las propias Cortes hicieran uso de estas facultades autoregulatorias, la Ley 1/1986, de 20 de febrero, de medidas para la ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Disposición adicional 1^a, equiparó los funcionarios de las Cortes a los funcionarios de la CAAR, e instó a la Mesa de las Cortes a que elaborara un Estatuto del Personal a su servicio inspirándose en las normas contenidas en esa misma Ley.

Así se hizo, mediante el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón por el que se aprueba el Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón, de 9 de febrero de 1987³, que, entre otras cuestiones, ratifica lo ya previsto en el RCar sobre la exclusividad de la Mesa como órgano competente en materia de personal y régimen interior. Posteriormente, se han desgajado del Estatuto las cuestiones referidas estrictamente a la estructura organizativa de las Cortes, siendo regulados en una nueva norma⁴ los órganos superiores (Presidencia, Mesa de las Cortes y Letrado Mayor) y la estructura orgánica y funcional de la Secretaría General (administración parlamentaria) en la que se integran Direcciones (Dirección de Gestión Parlamentaria, Dirección de Estudios, Intervención General y Asuntos Económicos y Coordinación de los Servicios Administrativos), Servicios (Servicio de Régimen Interior e Infraestructuras, Servicio de Documentación, Biblioteca y Archivo, Servicio de Informática y Nuevas Tecnologías y Servicio de Comunicación y Promoción Institucional) y Área de Actividad Cultural.

4. La sede de las Cortes

La determinación de la sede de las Cortes de Aragón, que, en buena lógica, debería haber sido una cuestión pacífica resuelta por el EAr —especial-

³ *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (BOCA)*, n° 171, 16 de febrero de 1987. Modificado por *Acuerdo de la Mesa de las Cortes* de 15 de octubre de 1999 (*BOCA*, n° 12, 26 de octubre) y de 17 de noviembre de 2000 (*BOCA*, n° 92, de 7 de diciembre).

⁴ *Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón* de 26 de junio de 2008, por el que se aprueba el *Reglamento de organización y funcionamiento de la Administración de las Cortes de Aragón* (*BOCA*, n° 69, 15 de julio de 2008).

mente desde el momento que el propio EAr había designado Zaragoza como sede de la Diputación General—, quedó, sin embargo, abierta en los anteriores Estatutos, al fijar que la sede de las Cortes de Aragón se determinaría por una ley de las mismas.

Sin duda las tensiones provinciales suscitadas durante el proceso autonómico aragonés explican esta anterior indeterminación (Contreras, 1987, 58), sólo relativamente subsanada entonces por una Disposición transitoria donde se establecía que mientras no se produjera la decisión legal exigida a las propias Cortes aragonesas, «éstas, con carácter provisional, radicarán en la ciudad de Zaragoza». Lo que quizá tenía más difícil justificación era su mantenimiento tras las sucesivas reformas realizadas posteriormente sobre el EAr (*vid.* Contreras, 1998) y, especialmente, tras su propia determinación legal.

Afortunadamente, el EAr de 2007 ha solventado correctamente esta fútil indefinición al establecer que «la sede permanente de las Cortes de Aragón es la ciudad de Zaragoza, en el Palacio de la Aljafería, sin perjuicio de que se puedan celebrar sesiones en otros lugares dentro del territorio de Aragón» (art. 35 EAr.)

Y es que efectivamente, desde 1987, las Cortes vienen desarrollando sus tareas en un espacio reconstruido del Palacio de la Aljafería, edificio histórico-artístico que ha ido acumulando durante los últimos diez siglos una enorme variedad de significados para la ciudad de Zaragoza⁵, y que llegó a contemplar en el siglo XV alguna sesión de las Cortes medievales.

Esta ubicación zaragozana de las Cortes no cierra la aludida posibilidad legal de que éstas celebren sesiones en otros lugares del territorio aragonés, como así ha sucedido. Y ello a pesar de que el Reglamento de las Cortes no contiene indicación alguna expresa sobre la forma y condiciones en que estas sesiones pueden tener lugar fuera de la habitual sede parlamentaria. No obstante, tanto de algunos preceptos reglamentarios como de la práctica seguida hasta ahora, puede al menos deducirse que (i) la decisión sobre la forma y condiciones de estas sesiones *extra sedem* corresponde a la Mesa de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 29.1.1º y 8º RCAR), y que (ii), sin tener necesariamente un rasgo de excepcionalidad, suelen reservarse para sesiones de carácter conmemorativo o de una cierta solemnidad⁶.

⁵ Inicialmente, y de forma provisional, desde su solemne constitución el día 20 de mayo de 1983 en la Lonja zaragozana, las Cortes ocuparon un reducido espacio en el inmueble situado en la calle de San Jorge, nº 10 (los Plenos se celebraban en el salón de actos de la antigua Cámara de Comercio, en la actualidad sede del Colegio de Abogados de Zaragoza en la calle Don Jaime), hasta su traslado definitivo, en el verano de 1987, al Palacio de la Aljafería (*vid.* Expósito, Pano, Sepúlveda, 1999, Beltrán *et al.*, 1998).

⁶ Hasta la fecha se han celebrado diversas sesiones de este tipo, entre otros lugares, en Teruel (20-10-1983), Huesca (13 —6-1984 y 27-11-1996)), Ejea (20-6-1985), Alcañiz (30-10-1986), Tarazona (2-12-1987), Monzón (5-12-1989), Jaca (9-4-1992), etc..

III. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAMIENTO

1. La Mesa de las Cortes y el Presidente

Conforme a la tradicional configuración de las instituciones parlamentarias, la estructura organizativa de las Cortes de Aragón se encuentra presidida por la Mesa y, en el seno de ésta, el Presidente (*vid.* Torres Muro, 1987). De la lectura del art. 39.1 del EAr, donde se indica que «las Cortes de Aragón elegirán, de entre sus miembros, a un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente», se obtiene una impresión inicial que luego no se verá confirmada por su desarrollo reglamentario. En efecto, del precepto estatutario parece deducirse la voluntad de establecer una dirección presidencialista de la institución, destacando la figura del Presidente como órgano distinto y superior a la Mesa. Sin embargo, el RCar ha optado más bien por diseñar una dirección colegiada, encomendando a la Mesa las funciones realmente decisivas y asignando separadamente al Presidente otras básicamente representativas.

La Mesa está compuesta por el Presidente de las Cortes, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, siendo el Presidente el encargado de dirigir y coordinar su actividad (art. 28.2 RCar). Tiene asignada como función principal la de ser el órgano rector de las Cortes y ostentar su representación colegiada (art. 28.1 RCar).

Como órgano colegiado, y en cumplimiento de su tarea directora de la Cámara, el RCar señala que le corresponden una serie de funciones, algunas de las cuales, en variada medida, debe compartir con la Junta de Portavoces (*vid.* Cano Bueso, 1991):

- 1) Adoptar todas aquellas decisiones y medidas que requieran la organización del trabajo parlamentario, y el régimen y gobierno interno de las Cortes.
- 2) Elaborar el proyecto de Presupuesto de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces.
- 3) Dirigir y controlar la ejecución de este Presupuesto, presentando al final de cada ejercicio, ante el Pleno de la Cámara, un Informe sobre su cumplimiento.
- 4) Ordenar los gastos de las Cortes, sin perjuicio de las delegaciones que hubieran sido acordadas, y de las que dará cuenta a la Junta de Portavoces.
- 5) Calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad (*vid.* fundamentalmente STC 38/1999, de 22 de marzo), con arreglo a los preceptos del RCar, decidir su tramitación y, en su caso, remitirlos a la Comisión correspondiente⁷. Los diputados o Grupos parlamentarios, si discreparan de alguna decisión tomada sobre estos asuntos por la Mesa, podrán solicitar su reconsideración; ésta deberá decidir definiti-

⁷ *Vid.* Resolución de la Presidencia de las Cortes sobre normas de organización del trabajo de la Mesa y Junta de Portavoces, de 28 de mayo de 1984 (BOCA n° 27, 1 de junio de 1984).

vamente, en el plazo de 15 días y de acuerdo con la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada⁸.

6) Fijar, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el número de miembros de cada Grupo Parlamentario que deberán formar las Comisiones, teniendo en cuenta un criterio proporcional.

7) Asignar los escaños en el Salón de sesiones a los diversos Grupos Parlamentarios, oída la Junta de Portavoces.

8) Fijar el calendario de actividades del Pleno, de las Comisiones y de la Diputación Permanente para cada período de sesiones, coordinando los trabajos de los diferentes órganos, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

9) Aprobar la composición de las plantillas del personal de las Cortes, así como las normas que regulen el acceso a las mismas⁹.

10) Cualesquiera otras que le sean encomendadas expresamente por el RCar y, en general, las de carácter ejecutivo que no hayan sido asignadas a otro órgano parlamentario; si la función no tuviera este carácter, deberá actuar de acuerdo con la Junta de Portavoces.

El Presidente de la Mesa, que lo es también de las Cortes, viene diseñado en el RCar como la figura que ostenta la máxima representación de las Cortes de Aragón (art. 30.1). Se le atribuyen básicamente dos importantes tareas:

1) Dirigir los debates, establecer y mantener el orden de las discusiones, y asegurar la buena marcha de los trabajos parlamentarios (art. 30.1 RCar).

2) Velar por el cumplimiento del Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo cuando exista alguna omisión o laguna normativa. En orden al ejercicio de esta función supletoria, puede el Presidente dictar resoluciones interpretativas de carácter general, aunque en este caso deba mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 30.3 RCar).

El resto de los miembros de la Mesa —Vicepresidentes y Secretarios— tienen asignados por el Reglamento las funciones que habitualmente les corresponde en el ámbito parlamentario. Los Vicepresidentes —por su orden—, la de sustituir al Presidente, con sus mismos derechos, deberes y atribuciones, en los casos de vacante, ausencia o imposibilidad de aquél (art. 31 RCar). Y en cuanto a los Secretarios, supervisar y autorizar, con el visto bueno del Presidente, las actas de las diferentes sesiones plenarias, las de la Mesa y las de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones que hayan de expedirse; asistir al Presidente en las sesiones para asegurar el orden de los debates y la co-

⁸ Vid. Resolución de la Presidencia de las Cortes sobre tramitación de los recursos contra acuerdos de la Mesa de las Comisiones o de las Cortes, de 27 de marzo de 1996 (BOCA, nº 34, 12 de abril de 1996).

⁹ Vid. Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón, *ut supra*.

rrección de las votaciones y, en general, colaborar al normal desarrollo de los trabajos parlamentarios (art. 32 RCar).

Para el correcto cumplimiento de sus funciones, la Mesa de las Cortes estará asesorada por el Letrado/a Mayor, que se encargará de redactar el acta de las sesiones y tendrá a su cuidado, bajo la dirección del Presidente, la adecuada ejecución de los acuerdos (art. 33 RCar). No se encuentra, sin embargo, especificación reglamentaria alguna en la que se indique quién, y con qué requisitos, designa al Letrado/a Mayor, aunque parece lógico que, al amparo del art. 29 RCar, sea la propia Mesa de las Cortes la que asuma esa responsabilidad, escogiendo entre los Letrados de la institución.

Tanto el Presidente, como el resto de los integrantes de la Mesa, son elegidos por el Pleno de las Cortes en su sesión constitutiva (art. 34 RCar) que, como suele ser uso común en las instituciones parlamentarias, estará presidida inicialmente por una Mesa de Edad, integrada por el diputado electo de mayor edad de los presentes, en calidad de Presidente, y los dos más jóvenes, como Secretarios (art. 2 RCar). A efectos de la elección, los representantes de las diversas formaciones políticas presentes en la Cámara propondrán candidatos a los respectivos cargos de la Mesa (art. 35.1 RCar). La votación se realizará mediante papeletas y de forma sucesiva para cada uno de los cargos, comenzando por el Presidente (art. 36 RCar), aunque se establecen dos procedimientos distintos:

a) Para la elección de Presidente, cada diputado escribirá un sólo nombre en la papeleta, resultando elegido el que obtenga la mayoría absoluta. Caso de que ningún candidato la obtuviera en la primera votación, se repetiría la elección entre los dos que hayan conseguido mayor número de votos, resultando elegido entonces el más votado de ambos (art. 39 RCar)¹⁰.

b) Para la elección de Vicepresidentes, cada diputado escribirá un nombre en la papeleta, resultando elegidos los dos candidatos que, por orden correlativo, obtengan el mayor número de votos (art. 38 RCar). De la misma forma serán elegidos los Secretarios (art. 39 RCar).

El RCar, en línea con la tradición parlamentaria española, no ha previsto, entre las causas de cese de los miembros de la Mesa (art. 43 RCar), la remoción del cargo del Presidente o de los demás miembros de la Mesa (*vid.* Pitarich, 1987)¹¹.

¹⁰ Hasta la fecha las Cortes aragonesas han sido presididas por Antonio Embid Irujo (I Legislatura), Juan B. Monserrat Mesanza (II Legislatura), Ángel Cristóbal Montes (III Legislatura), Emilio Eiroa García (IV Legislatura), José M^a Mur Bernad (V Legislatura), Francisco Pina Cuenca (VI y VII Legislaturas) y José Ángel Biel Rivera (VIII Legislatura).

¹¹ Esta contingencia fue aceptada por el TC, al declarar la constitucionalidad del Reglamento del Parlamento de Navarra, que acogía la posibilidad de revocación de sus cargos directivos por la propia Asamblea (STC 141/1990, de 20 de septiembre).

2. Las Comisiones y el Pleno

Uno de los elementos que mejor reflejan las transformaciones estructurales de las instituciones parlamentarias, desde los viejos Parlamentos liberales hasta hoy día, es el cambio del *locus* principal donde se desarrollan los trabajos parlamentarios, que hoy se sitúa en las Comisiones parlamentarias. El cambio viene motivado fundamentalmente por razones de orden práctico, puesto que las Cámaras son colectivos excesivamente numerosos que necesitan de un trabajo previo realizado por órganos más reducidos, que deliberen de forma más eficaz y flexible sobre las cuestiones que han de resolver. En suma, es un principio de racionalización, especialización y división del trabajo lo que justifica el protagonismo actual de las Comisiones parlamentarias (*vid.* Silva Ochoa, 1994).

La normativa estatutaria señala al respecto que «las Cortes funcionarán en Pleno y en Comisiones» (art. 39.2 EAr). Estas Comisiones reproducen, a escala menor, la estructura de la Cámara. Por ello, están presididas por una Mesa compuesta de un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, elegidos de entre sus miembros de acuerdo con un procedimiento similar al establecido por el RCar para la elección de la Mesa de las Cortes, adaptado al distinto número de puestos a cubrir (art. 49.1 RCar). Para su correcto funcionamiento, estas Comisiones podrán, por conducto de la Presidencia de las Cortes, (i) recabar la información y documentación que precisen de la Diputación General de Aragón (DGA), y aquélla que obre en poder de las entidades locales en relación con materias que afecten a competencias de la CAAR; (ii) requerir la comparecencia de miembros de la DGA o de autoridades y funcionarios públicos competentes sobre la cuestión objeto de debate y (iii) pedir la comparecencia de otras personas relacionadas con la materia que se esté tratando, a efectos de información o asesoramiento (art. 56.1 RCar). En este sentido, el RCar también admite la posibilidad de recibir solicitudes de comparecencia de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas (art. 56.4)¹².

Como suele ser común en las instituciones parlamentarias, las normas estatutarias establecen que estas Comisiones «serán permanentes y, en su caso, especiales o de investigación» (art. 39.3 EAr).

1. Las Comisiones permanentes, órgano básico del trabajo parlamentario, «tendrán como función fundamental, entre otras, dictaminar los proyectos y proposiciones de ley, para su posterior debate y aprobación en el Pleno» (art. 39.3 EAr).

¹² *Vid.* Resolución de la Presidencia de las Cortes, de 29 de septiembre de 2000, sobre la comparecencia de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas (BOCA, n° 79, 5 de octubre de 2000)

Estas Comisiones se definen, en general, por una triple característica:

a) Duración. Tiene vocación de permanencia, de manera que una vez constituidas no serán disueltas durante la Legislatura, salvo que expresamente lo acuerde el Pleno de las Cortes, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 59 RCAR). De hecho sobreviven de una a otra Legislatura.

b) Especialidad. Se ocupa cada una de ellas de una rama de la actividad gubernamental, y por lo tanto se corresponden con las Consejerías que integran el Gobierno de Aragón, de manera que cada Comisión atienda la labor legislativa propia de las diversas áreas gubernamentales (art. 58 RCAR).

c) Composición proporcional. El RCAR establece que las Comisiones «estarán integradas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno de ellos, fije la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, que será proporcional a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara» (art. 48. 1 RCAR); el RCAR da aquí obligado cumplimiento la norma estatutaria donde se reconoce que los «grupos parlamentarios participarán en (...) Comisiones, en proporción a su importancia numérica» (art. 39.5 EAr).

En base a estas características, puede decirse que las Comisiones se han convertido en una reproducción del Pleno de la Cámara gracias a lo cual ésta cumple sus funciones de representación, legislación y control más ágilmente, con superior capacidad técnica y flexibilidad política, dado que el trabajo en Comisiones permite suavizar la confrontación ideológica y mejorar técnica y políticamente las tareas parlamentarias.

En la actualidad, se encuentran constituidas en las Cortes aragonesas las siguientes Comisiones permanentes: Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados; Comisión de Comparecencias y Peticiones Ciudadanas; Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario; Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública; Comisión de Economía y Empleo; Comisión de Industria e Innovación; Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; Comisión de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes; Comisión de Política Territorial e Interior; Comisión de Sanidad, Bienestar Social y Familia; y Comisión de Educación, Universidad, Cultura y Deporte. Todas ellas tienen encomendadas tareas legislativas, según su especialidad, salvo dos excepciones: la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados, que tiene facultades sobre elaboración y reforma del RCAR, incompatibilidad de diputados y suspensión de sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios, etc.; y la Comisión de Comparecencias y Peticiones Ciudadanas, nexos orgánico que relaciona al Justicia de Aragón con las Cortes, que examinará las peticiones individuales o colectivas que reciban las Cortes y podrá acordar su remisión, según proceda, al Justicia de Aragón, Defensor del Pueblo, Comisión de las Cortes que estuviere conociendo del asunto en cuestión, etc. (art. 62 RCAR).

2. Las Comisiones especiales son, por su propia naturaleza, temporales, puesto que son «las que se crean en el seno de las Cortes para un asunto o trabajo concreto y determinado» (art. 63.1 RCAR), y podrán ser de investigación o de estudio (art. 63.2 RCAR). Se extinguen, por tanto, cuando concluyen el trabajo que les fue encomendado y, en todo caso, al final de la Legislatura.

Corresponde al Pleno de las Cortes —previa propuesta de la DGA, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los Diputados— la creación de Comisiones de Investigación (*vid.* Torres Bonet, 1998 y Gude Fernández, 2000) que tendrán como objeto tratar «cualquier asunto de interés público» (art. 64.1 RCAR). Las conclusiones de este tipo de Comisiones investigadoras —no vinculantes para los Tribunales y sin afectación a resoluciones judiciales— se plasmarán en un dictamen que pasará a ser debatido por el Pleno de las Cortes, en el que serán aprobadas las conclusiones definitivas (art. 65 RCAR).

Igualmente, el Pleno de las Cortes podrá acordar la creación de Comisiones especiales para el estudio de un asunto concreto, a propuesta de la Mesa de la Cámara —realizada por iniciativa propia o a instancia de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los Diputados— y de acuerdo con la Junta de Portavoces. Este tipo de Comisión elaborará también un dictamen, que será debatido por el Pleno de las Cortes (art. 66 RCAR).

El trabajo de las Comisiones parlamentarias desemboca en el Pleno de las Cortes, órgano supremo configurado por la totalidad de los diputados, y al que se atribuyen el debate y la aprobación final de la actividad parlamentaria. Aunque el Pleno ya no sea el *locus* donde se toman realmente las decisiones, y se haya convertido en órgano de ratificación de los trabajos previos llevados a cabo por las Comisiones e incluso, lo que es más importante todavía, de las decisiones adoptadas por los Grupos Parlamentarios, mantiene aún su relevancia como foro de debate político y como elemento de cierre de las funciones atribuidas estatutaria o legalmente a las Cortes. Su convocatoria corresponde al Presidente de las Cortes, «por propia iniciativa o a solicitud de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara» (art. 67 RCAR).

3. Los Grupos Parlamentarios

Los sistemas de partidos que integran y desarrollan básicamente la vida política en las modernas democracias constitucionales, tienen su traducción en el ámbito parlamentario a través de la existencia de los Grupos Parlamentarios (*vid.* Ramírez, 1979, Pérez-Serrano, 1989; Saiz Arnaiz, 1989). Estos han llegado a convertirse en los verdaderos protagonistas de la actividad parlamentaria en el Parlamento actual, superando la configuración clásica individual e inorgánica del Parlamento en el viejo Estado liberal. Se trata de una

correspondencia lógica que García-Pelayo ha acertado a expresar cuando escribe que «los grupos son la expresión o los exponentes parlamentarios de los partidos y todo representante en el Parlamento ha de estar inserto en uno de los grupos, lo cual es coherente con el hecho de que los electores eligen entre los partidos y no entre personas y que, por consiguiente, la expresión de la voluntad popular son más los partidos que los individuos comprendidos en sus listas. Consecuencia de ello es que —con independencia de su naturaleza jurídica— los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento» (García-Pelayo, 1986, 93-94).

De cualquier forma, lo cierto es que el consabido protagonismo de los Grupos Parlamentarios, patente apenas se analizan la normativa y la práctica de las funciones parlamentarias (*vid.* Contreras, 1995, 239 y ss.), tiene lugar en detrimento del parlamentario individual —aunque aquí no se trata, como a menudo por error se estima, de culpabilidades individuales o subjetivas que atribuir a los parlamentarios de hoy, sino más bien de un fenómeno estructural achacable al Parlamento y su actual situación en el seno de los poderes constitucionales (de Vega García, 1980, 26)—, que se encuentra condicionado ineludiblemente por el principio de la disciplina de voto; aunque convendría matizar que la necesidad de la disciplina parlamentaria no es sólo un imperativo de la dinámica partidista: es que la capacidad funcional de la institución parlamentaria —hasta la misma estructura del Estado de partidos y la democracia parlamentaria— supone, a su vez, primordialmente, que sus elementos principales, los Grupos Parlamentarios, se muestren y actúen como unidades homogéneas de acción política, lo cual sólo puede conseguirse mediante una sólida organización y disciplina, asegurada por su correspondiente sistema de sanciones; el diputado podrá influir en las decisiones que tome su Grupo Parlamentario, pero no puede, en general, hacerlo directamente en su actividad parlamentaria —Comisiones, Pleno—, donde su voluntad está sujeta a los acuerdos tomados previamente en el seno del Grupo. Todo ello plantea problemas de enorme envergadura, especialmente desde el punto de vista de los principios representativos —puede hablarse de una auténtica ruptura de la prohibición constitucional, y estatutaria, del mandato imperativo—, que forman parte de una realidad muy compleja a la que las normas jurídicas —y ahí está la conocida cuestión del llamado «transfuguismo» parlamentario— se muestran hasta el momento incapaces de ofrecer soluciones eficaces (*vid.* Tomás Mallen, 2002).

Así como la Constitución española admite sólo fugazmente la existencia de los Grupos Parlamentarios (art. 78.1 CE), el EAr lleva a cabo un reconocimiento expreso en su art. 39.5: «Los diputados y diputadas de las Cortes de Aragón se constituirán en grupos parlamentarios, cuyas condiciones de formación, organización y funciones regula el Reglamento de la Cámara. Dichos

grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y Comisiones, en proporción a su importancia numérica».

Cuestión principal, que incide en el comienzo de cada legislatura, son —por su trascendencia política y parlamentaria— las condiciones exigidas reglamentariamente para la formación de Grupo Parlamentario. En las Cortes de Aragón se exigen dos requisitos: (i) que el número de Diputados no sea inferior a tres y (ii) que se hallen incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubiera comparecido como tal ante el electorado en las últimas elecciones autonómicas (art. 20 RCar). Los Diputados que resten sin adscribir a ningún Grupo o que durante la Legislatura abandonen el suyo, vendrán obligados a integrarse en el Grupo Mixto (art. 22 RCar). La formación de los Grupos Parlamentarios debe realizarse en los ocho días siguientes a la Constitución de las Cortes (art. 21 RCar).

En este orden de cosas, los preceptos reglamentarios acogen también una serie de prohibiciones con respecto a los Grupos Parlamentarios: la de que ningún Diputado pueda formar parte de más de uno; la de que ningún partido, agrupación o coalición electoral pueda constituir más de uno y la de que no podrán formarlo propio los Diputados pertenecientes a formaciones políticas que no hayan obtenido ningún acta de Diputado en las correspondientes elecciones o que no se hayan presentado como tales ante el electorado (art. 20.2, 3 y 4 RCar).

Mención especial merece grave problema de los cambios de Grupo entre los parlamentarios durante una misma Legislatura. La cuestión es que, a pesar del conocido predominio de los Grupos, desde el punto de vista jurídico el escaño pertenece al Diputado, y ni el partido ni el Grupo pueden despojarlo de su mandato en el caso de que decida hacer mudanza de su posición política o parlamentaria. En tal caso se produce, y así se acepta hoy comúnmente, una desviación no deseada de la voluntad electoral que, hasta ahora, no ha encontrado soluciones jurídicas efectivas para evitar este serio problema que ha afectado a algunas instituciones parlamentarias en nuestro país y, en particular, a la propia CAAR. Realmente, pocas soluciones puede ofrecer el RCar a este tema, aunque tampoco se establecen excesivas limitaciones al trasiego de parlamentarios entre los Grupos de las Cortes de Aragón —muchos Reglamentos de Parlamentos autonómicos han incluido, al menos, limitaciones temporales para los cambios de Grupo—; tan sólo algunas desventajas como la que supone, para el Diputado que deje de pertenecer a su Grupo Parlamentario, «la pérdida del puesto que (...) ocupaba en las Comisiones para las que fue designado por el Grupo anterior» (art. 24 RCar), o la dificultad para dirigir o representar al Grupo Mixto (art. 22.2 RCar)¹³ (*vid.* Arce Janáriz, 1997).

¹³ *Vid.* Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 29 de septiembre de 2000, sobre los derechos y deberes que corresponden a los Diputados que se incorporen al Grupo Parlamentario Mixto durante el transcurso de la Legislatura (BOCA, n° 79, 5 de octubre de 2000).

La posibilidad de disolución de los Grupos Parlamentarios —al margen de la que se produce naturalmente por la finalización del mandato de sus integrantes—, viene contemplada de forma especial en un precepto reglamentario: «Cuando el número de componentes de un Grupo Parlamentario distinto del Mixto se reduzcan durante el transcurso de la Legislatura a un número inferior al mínimo exigido para su constitución, se entenderá disuelto el Grupo y sus miembros pasarán al Grupo Mixto» (art. 25 RCar).

Por último, contiene el Reglamento previsiones en orden a dotar a los Grupos Parlamentarios de las ayudas necesarias para el cumplimiento de sus tareas: locales, medios materiales adecuados y, especialmente, subvenciones que faciliten la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Estas subvenciones se componen de una cantidad fija y otra variable de carácter anual teniendo en cuenta el número de Diputados de cada Grupo; salvo para el caso del Grupo Mixto en que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede disponer que la subvención fija sea proporcional al número de Diputados de dicho Grupo (art. 26 RCar) (lo que puede resultar paradójico, pero en modo alguno es inconstitucional por violación de derechos derivados del art. 23 CE, tal y como resolvió el TC en STC 214/1990, de 20 de diciembre, fj 7)¹⁴.

4. La Junta de Portavoces

Sin duda es la Junta de Portavoces el órgano parlamentario que mejor refleja el predominio de los Grupos, dado que en él se reúnen todos sus Portavoces, bajo la presidencia del Presidente de las Cortes (art. 46.1 RCar), con el fin de participar en las tareas directivas. Esta participación se realiza normalmente de forma conjunta con la Mesa y abarca funciones muy diversas: en unas ocasiones debe ser consultada y en otras, la mayoría, debe tomar parte en las decisiones adoptadas por la Mesa (elaboración del proyecto de Presupuesto de las Cortes, fijación del número de miembros de cada Grupo que formarán las Comisiones, fijar el calendario de actividades del Pleno, Comisiones y Diputación Permanente, así el orden del día de las sesiones, etc.).

De cualquier forma, y al margen de sus atribuciones reglamentarias, la Junta de Portavoces adquiere realmente importancia porque resulta ser fundamentalmente un órgano de negociación política entre los Portavoces de los Grupos, aportando así flexibilidad a la actividad parlamentaria y favoreciendo su desarrollo, especialmente en aquellas ocasiones en que sea necesario desbloquear los normales mecanismos parlamentarios o se presenten tramitaciones conflictivas (*vid.* Oller Sala, 1983).

¹⁴ Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón sobre control de subvenciones a los Grupos Parlamentarios (BOCA n° 29, de 18 de junio de 1984).

La Junta se reunirá, expresamente convocada por el Presidente de las Cortes, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la décima parte de los miembros de la Cámara (art. 46.1 RCAR), y sus decisiones se adoptarán en función del criterio de voto ponderado, «representando cada Portavoz un número de votos igual al de Diputados que integran su Grupo Parlamentario» (art. 46.6 RCAR). Excepcionalmente se admite que a las reuniones de la Junta de Portavoces puedan asistir los Consejeros de la DGA cuando, a juicio del Presidente de las Cortes, en el Orden del Día de una sesión vayan a tratarse asuntos que afecten o sean de interés para el órgano de gobierno aragonés (art. 46.7 RCAR).

5. La Diputación Permanente

El sentido de esta institución hay que buscarlo en la intención de hacer de los Parlamentos órganos permanentes, que aseguren la actividad parlamentaria tanto en los períodos de «vacación parlamentaria» como en los interregnos legislativos (*vid.* Guillén López, 2002). Además, en el Derecho histórico español cuenta esta institución con una larga historia. Al margen de sus antecedentes medievales —en las Cortes de Aragón, al separarse sus miembros, se constituía una Diputación permanente formada por ocho miembros (dos por cada brazo) encargada de velar por el cumplimiento de los fueros (*vid.* Armillas, Sesma, 1989)— apareció constitucionalmente en la Constitución de 1812, se restableció en la republicana de 1931, y finalmente quedó consagrada por nuestro ordenamiento constitucional actual (art. 78 CE); luego, el modelo se ha generalizado a todos los Parlamentos de las CCAA.

En cuanto a su composición, la Diputación Permanente está integrada por el Presidente de las Cortes, que ejerce en ella las funciones presidenciales, por los demás miembros de la Mesa de las Cortes y por el número de diputados que, respecto de cada Grupo Parlamentario, fije la Mesa, de manera que la distribución de aquéllos, incluido el Presidente y los demás miembros de la Mesa, respete la proporción numérica de éstos en el seno de las Cortes (art. 39.5 EAr y art. 69.1 RCAR); todos los Grupos Parlamentarios deberán estar representados en la Diputación Permanente (art. 69.2 RCAR); su dirección corresponderá a una Mesa que será la misma que la de las Cortes (art. 69.3 RCAR); será convocada por el Presidente, a iniciativa propia, a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus miembros (art. 69.5 RCAR).

Según el art. 39.4 EAr, le corresponde a la Diputación Permanente la misión de velar por los poderes de las Cortes de Aragón cuando «no estén reunidas, hubiese expirado su mandato o hubiesen sido disueltas. Más en concreto, le corresponden a la Diputación Permanente, según el art. 70.1 del RCAR, las siguientes funciones:

1) Ejercer el control sobre la legislación delegada a que se refiere el EAr cuando admite la posibilidad de delegar la potestad legislativa de las Cortes en el Gobierno de Aragón para dictar normas con rango de ley (art. 43 EAr).

2) Conocer, caso de producirse, la delegación temporal de las funciones ejecutivas del Presidente de la DGA en uno de sus Consejeros, así como todas las cuestiones que surjan referentes a la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.

3) Autorizar ampliaciones o transferencias de créditos, cuando lo exijan la conservación del orden, una calamidad pública o una necesidad financiera urgente de otra naturaleza.

4) Acordar, por mayoría absoluta de sus miembros, la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Hay que añadir a éstas, otras que posee la Diputación Permanente pero limitadas al tiempo que resta fuera de los períodos ordinarios de sesiones (art. 70.2 RCAR), a saber:

1) Solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias de la Cámara.

2) Autorizar presupuestos extraordinarios, suplementos de crédito y créditos extraordinarios, a petición de la DGA, por razones de urgencia y justificada.

El funcionamiento de la Diputación Permanente se atenderá a lo dispuesto en el RCAR con respecto al Pleno de las Cortes (art. 71), debiendo dar cuenta a éste, tras la constitución de unas nuevas Cortes, en su primera sesión ordinaria, de los asuntos tratados y las decisiones adoptadas (art. 72 RCAR).

6. Funcionamiento de las Cortes

A. Sesiones

Hay una primera cuestión sobre la que, en el derecho comparado, frecuentemente se han presentado problemas terminológicos: qué debe entenderse por «sesión». Pues bien, el RCAR considera sesión «el tiempo parlamentario dedicado a agotar un orden del día» (art. 75 RCAR).

Según el EAr las Cortes de Aragón se reunirán en sesiones ordinarias y extraordinarias (art. 40.1), y los períodos ordinarios de sesiones tendrán lugar «entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo» (art. 40.2 EAr).

Las normas reglamentarias de las Cortes de Aragón distinguen dos tipos de sesiones:

a) Públicas. Las del Pleno lo son normalmente a todos los efectos. Pero las de Comisión, aún siéndolo también, deben celebrarse «a puerta cerrada», es decir, con la asistencia sólo de sus miembros; aunque pueden asistir, natu-

ralmente sin voz ni voto, los diputados de las Cortes que no formen parte de la Comisión, las personas que tengan un interés directo en la materia objeto de debate, las personas que acompañen a un miembro de la DGA que así lo solicite y los representantes de los medios de comunicación social, debidamente acreditados (art. 76 RCar).

b) Secretas. Lo serán, tanto las de Pleno como las de Comisión, cuando sólo puedan asistir sus miembros y las personas convocadas al efecto, y en los casos siguientes (art. 77 RCar): i) cuando se dé cuenta de cuestiones de gobierno interior; ii) cuando las sesiones tengan por objeto el estudio de incompatibilidades y cuestiones personales que afecten a los diputados; iii) cuando así lo acuerde el Pleno o la Comisión por mayoría absoluta de los diputados que las integran, a iniciativa de la Mesa, de la DGA, de dos Grupos parlamentarios o de la quinta parte de sus miembros.

Hay, por último, la posibilidad de sesiones extraordinarias, realizadas fuera de los períodos ordinarios, que serán convocadas por el Presidente de las Cortes, siempre con especificación del orden del día, a petición de la Diputación Permanente, de una quinta parte de los Diputados, del número de Grupos Parlamentarios que el reglamento determine, o del Gobierno de Aragón (art. 40.3 EAr y art. 74 RCar).

B. Orden del día

En la práctica parlamentaria es sabido que el «orden del día» constituye un elemento fundamental del proceso legislativo. En efecto, la inscripción de los proyectos o proposiciones de ley, mociones, etc. que se han de discutir en la Cámara, no es una simple formalidad procedimental; exige una elección y una prelación de los asuntos, en definitiva, una decisión de política parlamentaria. Las dificultades en la determinación del «orden del día» provienen de encontrar una solución ajustada que garantice, por un lado, la autonomía de la Cámara —también su pluralismo interno— y, por otro, las necesidades del Ejecutivo.

Como regla general, en las Cortes aragonesas, el orden del día del Pleno es fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 79.1 RCar), y el de las Comisiones por su respectiva Mesa, debiendo dar cuenta de ello al Presidente de las Cortes (art. 79.2 RCar). Pero caben excepciones, que permiten flexibilizar el procedimiento parlamentario:

a) El orden del día, tanto del Pleno como de las Comisiones, puede ser alterado, como una cuestión previa al inicio de la sesión, a propuesta de su Presidente, a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los diputados presentes en el Pleno o Comisión (art. 80.1 y 2 RCar).

b) En el momento de la elaboración del orden del día, el Gobierno de Aragón podrá solicitar que se incluya, en una sesión concreta, un asunto con ca-

rácter prioritario, siempre que éste haya cumplido los trámites reglamentarios y se encuentre en disposición de ser incluido (art. 79.3 RCar).

c) Existe incluso la posibilidad de que la Junta de Portavoces acuerde, por razones de urgencia y por unanimidad, a propuesta del Gobierno o de un Grupo Parlamentario, incluir en el orden del día un asunto que no hubiera cumplido los trámites reglamentarios (art. 79.4 RCar).

C. Debates

Siendo el uso libre de la palabra (*freedom of speech*) elemento natural a la institución parlamentaria, exige una cierta reglamentación para que sea eficaz y conduzca a resultados concretos. Conviene, por tanto, señalar algunos extremos de esta reglamentación que, en su mayoría, son limitaciones impuestas al uso de la palabra.

En los debates, los Diputados sólo pueden hablar cuando hayan solicitado —y obtenido del Presidente—, la palabra, lo que podrán llevar a cabo desde la tribuna o desde el escaño. Una vez en el uso de la palabra, el Diputado sólo puede ser interrumpido por el Presidente, cuando éste le advierta que se ha agotado su tiempo, le llame a la cuestión o al orden, le retire la palabra, etc. Cuando haya transcurrido el tiempo establecido para la intervención de un orador, el Presidente le invitará por dos veces a que concluya, y finalmente, de persistir en su exceso verbal, le retirará la palabra (art. 84 RCar).

Como oradores privilegiados, se reconoce a los miembros del Gobierno de Aragón la facultad de hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades presidenciales para ordenar el debate que permitirán a los Diputados intervinientes un tiempo proporcional al empleado por los miembros del Gobierno (art. 84.6 RCar).

Cuando en el transcurso de un debate, a juicio de la Presidencia, se pronunciaran alusiones que impliquen juicios de valor o inexactitudes en relación con la persona o conducta de un Diputado o un Grupo Parlamentario, aquélla concederá al aludido un turno de palabra, por tiempo no superior a tres minutos, para que conteste estrictamente a las alusiones sin entrar en el fondo de la cuestión objeto de debate (art. 85.1 RCar). Si las alusiones afectaran a la dignidad o decoro de un Grupo Parlamentario, el Presidente puede conceder el uso de la palabra a un representante del mismo (art. 85.3 RCar).

Como regla general, es el Presidente, oída la Junta de Portavoces, el que ordena los debates y las votaciones y fija los tiempos de las intervenciones, siendo además de su competencia, atendiendo a la importancia del asunto a debate, y en el transcurso del mismo, ampliar o reducir el número y el tiempo de dichas intervenciones (art. 82. RCar). Igualmente es competencia del Presidente el cierre de la discusión, acordándolo así cuando estime que un asunto está suficientemente debatido (art. 88 RCar).

D. *Votaciones*

En términos generales, la votación es el acto que permite la obtención de una mayoría, cuya parecer, en virtud del principio democrático, se impone a todos los ciudadanos, anulando la opinión de la minoría. Por ello se rodea de una minuciosa reglamentación tendente a excluir el azar, los errores o los fraudes, y a dotarla de la suficiente publicidad.

Un concepto previo es el *quórum* de votación. «Para adoptar acuerdos, la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros» (art. 91.1 RCar).

Salvo que estatutaria, legal o reglamentariamente se exija una determinada mayoría, los acuerdos se considerarán válidos cuando se hayan adoptado por el voto de la mayoría simple de los presentes en la votación (art. 92 RCar). El voto de los diputados es «personal e indelegable» (art. 93 RCar), y en el momento de expresarlo sólo podrán tomar una de las siguientes decisiones: voto afirmativo, voto negativo y abstención o voto en blanco (art. 90.1 RCar). Además, las votaciones no podrán interrumpirse por causa alguna, ningún Diputado podrá entrar o salir del Salón de Plenos o Sala de Comisiones, ni el Presidente, en el transcurso de las mismas, concederá el uso de la palabra (art. 94 RCar).

En cuanto a los tipos de votación, el RCar (arts. 96 a 101) admite los siguientes:

a) Votación por asentimiento. Así se entenderán aprobadas las propuestas que haga el Presidente cuando, una vez enunciadas, no susciten objeción u oposición.

b) Votación ordinaria. Podrá realizarse, mediando decisión de la Presidencia sobre la forma en que ha de producirse, de manera que quede acreditado el sentido del voto de cada diputado y el total de la votación.

c) Votación pública. Un Secretario llama —por orden alfabético, comenzando por un apellido sacado a suerte— a cada uno de los Diputados por sus nombres y apellidos y éstos responden «sí», «no» o «abstención». La votación será pública en los casos exigidos reglamentariamente, cuando lo soliciten dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados. En todo caso, serán siempre públicas las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno de Aragón, la moción de censura y la cuestión de confianza.

d) Votación secreta. Se realizará así siempre que lo exija el Reglamento, lo soliciten dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados o haga referencia a personas. Podrá realizarse de las siguientes formas:

d.1) Mediante procedimiento electrónico, acreditando el resultado total de la votación pero omitiendo la identificación de los votantes.

d.2) Mediante papeletas, cuando se trate de elección de personas, lo decida la Presidencia o se hubiera especificado esta modalidad en la solicitud de votación secreta.

Los casos de empate en la votación se resolverán mediante la repetición de ésta. Si aún persistiera, se suspende la votación durante el plazo que estime razonable el Presidente y se vuelve a repetir. Si de nuevo se produjera el empate, se entenderá rechazado el dictamen, enmienda, proposición, etc. de que se trate (art. 102 RCar)¹⁵.

Finalizada una votación o una serie de votaciones sobre la misma cuestión, los Grupos Parlamentarios tiene derecho a una explicación de su voto durante un tiempo máximo de cinco minutos; quedan exceptuadas de esta regla las votaciones secretas y las explicaciones individuales de voto (art. 103 RCar).

E. Orden y disciplina parlamentarios

El Presidente de las Cortes, en orden al normal funcionamiento de las actividades parlamentarias, tiene un poder disciplinario tanto sobre los Diputados como sobre los miembros del público. En cuanto a los Diputados, éstos viene obligados a respetar las reglas de orden establecidas reglamentariamente, evitando cualquier tipo de perturbación o desorden, las expresiones contrarias a la dignidad personal o institucional, las interrupciones a los oradores, el uso excesivo de la palabra, el entorpecimiento deliberado del curso de los debates o la obstrucción de los trabajos parlamentarios (Pérez-Serrano, 1983). Y por lo que respecta al público asistente a las sesiones, deberá mantener silencio y orden, absteniéndose de manifestar su aprobación o desaprobación con respecto a los actos parlamentarios (art. 120 RCar).

Para corregir o sancionar todas estas conductas contrarias al buen orden parlamentario, el Presidente de las Cortes puede adoptar una serie de medidas disciplinarias reglamentariamente establecidas en los arts. 113 a 120 del RCar: suspensión o levantamiento de la sesión, desalojo de la tribuna del público, llamadas al orden, exclusión temporal de las Cortes, etc.

Los Diputados pueden ser objeto de esta actividad sancionadora en varios casos: (i) la privación de alguno o todos los derechos que le reconoce el RCar, en el supuesto de que de forma reiterada e injustificada abandonen la normal asistencia a los trabajos parlamentarios o cuando quebranten el secreto exigido reglamentariamente; (ii) la suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones parlamentarias cuando insistan en su actitud de inasistencia, porten armas en el recinto parlamentario, se nieguen a abandonar Salón de

¹⁵ *Vid.* una solución especial a esta cuestión en Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 15 de julio de 2003, sobre los casos en los que se produzca empate en las votaciones en las Comisiones y en la Diputación Permanente (BOCA, n.º 4, 17 de julio de 2003)

Plenos o Comisiones una vez expulsados o contravengan la prohibición del art. 17 RCar (tanto la suspensión, como su duración, deberá acordarse en el Pleno de las Cortes, en sesión secreta y por mayoría absoluta de sus miembros, previo dictamen y garantizando siempre la audiencia del interesado) (arts. 113 y 114 RCar).

Como es evidente que la disciplina parlamentaria puede originar situaciones que excedan el ejercicio de las potestades disciplinarias o supongan quebrantamiento de derechos y libertades fundamentales susceptibles de amparo constitucional, conviene recordar aquí que la LOTC (art. 42) permite el recurso de amparo contra «decisiones o actos sin valor de Ley, emanados (...) de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas» que violen efectivamente tales derechos y libertades (*vid.* Torres Muro, 1990)¹⁶.

IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS DIPUTADOS

La situación jurídico-política de los parlamentarios individuales (*vid.* Sáenz Royo, 2010) en cuanto miembros de instituciones representativas, deriva fundamentalmente del hecho de ser sujetos de un mandato; y la compleja problemática que plantea su estatuto jurídico surge de la concurrencia de dos presupuestos: el acceso a su cargo de los parlamentarios mediante el voto de los electores y, a la vez, su condición de afiliado a un partido político. Ambos presupuestos desembocan en la integración del parlamentario individual, al ocupar su cargo en el Parlamento, en un determinado Grupo Parlamentario y el sometimiento —conscientemente aceptado— a la disciplina que éste necesariamente le impone. Ello plantea problemas teóricos de indudable complejidad (*vid.*, entre otros, de Vega García, 1985; Chueca, 1988; Bastida, 1987, Garrorena, 1991; Portero, 1994), porque una de sus ineludibles premisas es la prohibición del mandato imperativo que ya estableció la Constitución (art. 67.2 CE) y que luego reitera el Estatuto aragonés: «Los diputados y diputadas a Cortes de Aragón no estarán vinculados por mandato imperativo...» (art. 38.1 EAr). Lo cual significa, como principio impuesto constitucional y estatutariamente, que los diputados aragoneses no pueden recibir instrucciones de sus electores —tampoco de su partido o cualquier otra organización— respecto al ejercicio de su mandato, ni pueden ser revocados por éstos¹⁷.

1. Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado

En torno a la adquisición de la condición de Diputado, éste adquiere sus derechos y prerrogativas desde el momento en que es proclamado electo, pero

¹⁶ *Vid.* STC 136/1989, de 19 de julio.

¹⁷ *Vid.* STC 5/1983, de 4 de febrero.

viene obligado a cumplir unos requisitos reglamentariamente determinados (art. 4.1 RCar):

a) Acreditación ante las Cortes de su condición de elegido, mediante la credencial expedida por el órgano competente de la Administración electoral.

b) Declaración de datos personales, profesionales, cargos públicos que desempeñe, bienes, etc. a efectos del examen de incompatibilidades (art. 18 RCar).

c) Prestación, en la sesión constitutiva de las Cortes o en la primera a que asista, de la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Estos requisitos —especialmente el último, que ha dado lugar a múltiples polémicas y a una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional—, resultan especialmente relevantes, ya que, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado los haya cumplido, éste se verá desposeído de sus derechos y prerrogativas hasta tanto no los cumpla (art. 4.2 RCar). La principal conclusión que se deduce de estos extremos es la distinción reglamentaria entre el parlamentario *electo* y el parlamentario que ha adquirido la *condición plena*. Esta sólo se adquiere cuando se han cumplido los tres requisitos expuestos. El primero es básicamente administrativo, aunque necesario; el segundo es igualmente indispensable a efectos de establecer las posibles incompatibilidades del parlamentario. Y el tercero, promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto, es el que presenta otras connotaciones de carácter jurídico-político (*vid.* Solé Tura y Aparicio, 1984; Ruiz Lapeña, 1985).

Es cierto que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en algunas ocasiones sobre esta cuestión, resolviéndola a favor de la constitucionalidad del mantenimiento de este requisito de acatamiento. Especialmente con ocasión de la STC 101/1983, de 18 de noviembre (recurso de amparo promovido por los diputados electos de Herri Batasuna) —más tarde reiterada en la STC 122/1983, de 16 de diciembre—, donde el TC establecía las siguientes consideraciones: «La sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tiene un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución (...), los titulares de los poderes públicos tiene además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, (...). Entendido así el acatamiento, (...) constituye un deber inherente al cargo público, una condición, en el sentido de requisito, con independencia de que se exteriorice o no en un acto formal». Más adelante —STC 119/1990, de 21 de junio, por la que se resuelve favorablemente el recurso de amparo presentado por los Diputados al

Congreso de Herri Batasuna, en relación a la fórmula de acatamiento de la Constitución utilizada— el TC matizó su posición y antepuso el valor de los derechos fundamentales (en este caso, el derecho a participar en los asuntos públicos, art. 23 CE) a una interpretación rígidamente formalista de dicha fórmula de acatamiento, además de introducir —algo quizá más novedoso y distante de su anterior jurisprudencia— la «fidelidad al compromiso político» electoral como un elemento que no puede ser «desconocido ni obstaculizado» por las decisiones parlamentarias.

Pese a todo, éste sigue siendo un asunto generador de controversias e insatisfacciones desde el punto de vista de los principios del pluralismo y del Estado democrático de Derecho (*vid.* Blasco Jauregui, 1997, 262 y ss.).

La suspensión del Diputado en sus derechos, deberes y prerrogativas, puede tener lugar, previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados, en los casos de (i) indisciplina parlamentaria, (ii) cuando se halle en situación de prisión provisional (acuerdo del Pleno por mayoría de 2/3 de sus miembros), (iii) por sentencia firme condenatoria que lo comporte o impida el ejercicio de la actividad parlamentaria, o (iv) por sentencia firme condenatoria por delito (acuerdo del Pleno por mayoría de los 3/5 de sus miembros) (art. 5 RCar).

Igualmente, se producirá la pérdida de la condición de Diputado por (i) decisión judicial firme que anule la elección o proclamación del Diputado, (ii) fallecimiento o incapacitación declarada mediante sentencia firme, (iii) renuncia expresa, (iv) carencia o pérdida de la condición política de aragonés, (v) extinción del mandato (al expirar su plazo o disolverse las Cortes, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros de la Diputación Permanente) o (vi) condena por delito (previo dictamen de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados y aprobación por los 2/3 del Pleno de la Cámara) (art. 6 RCar).

2. Derechos y deberes

Los derechos reconocidos reglamentariamente al Diputado tienen como fin asegurarle los medios que, de forma individual, les permita cumplir adecuadamente con su mandato. Algunos de ellos tienen la significación de ser auténticos derechos-deberes, inherentes a la propia función de parlamentario: derecho a asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno de las Cortes y a las Comisiones a que pertenezca; derecho a formar parte, al menos, de una Comisión y ejercer las facultades, así como desempeñar las funciones, que reglamentariamente se le atribuyen (art. 8 RCar).

Otros son sencillamente derechos que facilitan el desempeño del cargo: derecho a la indemnización económica, que comprende la percepción de dietas por asistencia a sesiones y gastos de desplazamiento, así como cuantías

asignaciones se establezcan para el digno y eficaz cumplimiento de sus funciones, estando facultada la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, para determinar las cantidades a abonar por los diversos conceptos, sus modalidades y condiciones (art. 9 RCAR) (sobre esta cuestión y algunos de los problemas que plantea sigue siendo de provecho la consulta del conocido *Informe Nolan*, 1996); derecho a recibir de los servicios generales de las Cortes información, documentación y asistencia (art. 11 RCAR); derecho a recabar de los organismos e instituciones públicas de la CAAR datos, informes o documentos (art. 12 RCAR) (*vid.* Cano Bueso, 1996).

En cuanto a los deberes, figuran principalmente el de asistir a las sesiones (art. 15 RCAR); observar la debida cortesía, respetar las normas de orden y disciplina y no divulgar actuaciones que tengan el carácter de secretas (art. 16 RCAR); abstenerse de invocar o hacer uso de la condición parlamentaria en el ejercicio de actividades privadas de tipo mercantil, industrial o profesional (art. 17 RCAR); presentar su correspondiente declaración de actividades y bienes patrimoniales (art. 18 RCAR) y cumplir las normas sobre incompatibilidades (art. 19 RCAR).

3. Incompatibilidades

La situación de incompatibilidad se configura como la prohibición que recae sobre el parlamentario de desempeñar ciertos cargos o ejercer determinadas actividades profesionales mientras dure su mandato. Tiene como objeto salvaguardar su independencia, evitando que concurren en él circunstancias que pudieran suponer sometimiento a otros poderes públicos o a intereses privados. Recae sobre el parlamentario ya elegido, bien inicialmente a consecuencia de una situación anterior, bien durante el ejercicio de su mandato a consecuencia de una circunstancia sobrevenida. En cualquier caso, la incursión en un supuesto de incompatibilidad lleva consigo la obligación para el parlamentario de optar, en un plazo determinado, entre su mandato o la situación declarada incompatible (*vid.* Pérez-Serrano, 1977; García, 1994).

Señala el EAr que las causas de incompatibilidad serán determinadas por la Ley electoral (art. 18.7). Pues bien, según la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, se consideran comprendidas entre las causas de incompatibilidad las siguientes (art. 5):

- 1) Todas las que indica la propia Ley como causas de inelegibilidad¹⁸.
- 2) Las comprendidas en el art. 155.2.a).b).c) y d) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

¹⁸ Las causas de inelegibilidad, que lo son también de incompatibilidad, según la Ley electoral aragonesa, serían las siguientes (art. 3.3): a) El Justicia de Aragón y sus lugartenientes; b) Los directores generales de los diferentes departamentos de la DGA, así como los equiparados a ellos; c)

3) Son además incompatibles: a) Los Diputados al Congreso; b) Los parlamentarios Europeos; c) Los miembros del Consejo de Administración del organismo público encargado de la Radio y Televisión de Aragón; d) Los presidentes de consejos de administración, consejeros, administradores, directores generales, gerentes, y cargos asimilados de entes públicos y empresas de participación pública mayoritaria, cualquiera que sea su forma, salvo que ostentaran tal cualidad por razón de ser Consejero de la DGA o Presidente de Corporación Local.

4) Como consecuencia de la reforma estatutaria de 1996, que eliminó la gratuidad del desempeño del cargo de diputado a las Cortes de Aragón y abrió la posibilidad de que éste se ejerciera con dedicación exclusiva y, por lo tanto, retribuido —al margen de las siempre reconocidas dietas por asistencia a sesiones y gastos de desplazamiento—, se han añadido en la Ley electoral aragonesa¹⁹ una serie de nuevas incompatibilidades: por un lado, el principio general de que los Diputados no pueden percibir más de una retribución con cargo a los presupuestos de los órganos constitucionales, de la DGA o de las Administraciones Públicas, sus organismos autónomos, entes públicos y empresas con participación pública, directa o indirecta, mayoritaria (sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que les corresponda por el desempeño de otros cargos), ni devengar pensiones por derechos pasivos o cualquier otro régimen de seguridad social público y obligatorio (art. 5 *bis*); por otro, el mandato de aquellos Diputados que opten por la dedicación exclusiva se declara incompatible, en general, con el desempeño de actividades privadas, especificándose en concreto una serie de conductas que incurrirían inexcusablemente en la incompatibilidad, así como las correspondientes excepciones a esta regla (art. 5 *ter*).

La resolución sobre los casos de incompatibilidad corresponde al Pleno de las Cortes, tras propuesta motivada de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado. En cualquier caso, una vez declarada la incompatibilidad por el Pleno, el Diputado debe optar entre el escaño y el cargo, actividad, percepción o participación incompatibles. Si no ejerciera esta opción, se entiende que renuncia al escaño (art. 5 *quater* y art. 19 RCAR).

Los delegados territoriales en Huesca y Teruel, así como los equiparados a ellos; d) Los jefes y directores de los gabinetes del Presidente y de los consejeros de la DGA, y sus asesores; e) El Director General del organismo público encargado de la Radio y Televisión de Aragón y los directores de las sociedades encargadas de su gestión mercantil; f) El Presidente, vocales y Secretario de la Junta Electoral de Aragón; g) Los ministros y secretarios de estado del Gobierno de la Nación; h) Los parlamentarios de las asambleas legislativas de otras CC AA; i) Los miembros de los consejos de gobierno de las demás CC AA, así como los cargos de libre designación de los citados consejos; j) Los que ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero; k) Los jefes de servicio provincial de los Departamentos de la DGA y los secretarios generales de las delegaciones territoriales de Huesca y Teruel (estos lo serán sólo por aquellas circunscripciones electorales comprendidas en el ámbito territorial de su jurisdicción).

¹⁹ Ley 13/1997, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, n° 151, 31 de diciembre de 1997)

4. Prerrogativas

No cabe la menor duda de que el componente más característico del peculiar estatuto jurídico de los parlamentarios son las prerrogativas o garantías, situaciones excepcionalmente ventajosas con respecto al régimen común de los ciudadanos, que suponen una derogación del principio de igualdad (*vid.* Figueruelo Burrieza, 1989) y que, en base a salvaguardar la independencia de quienes cumplen una función pública a través del mandato parlamentario, constituyen no un privilegio, pero sí una situación de excepcionalidad para los diputados; implican, pues, «sustracciones al derecho común conectadas a una función y, por tanto, tienen un carácter instrumental en relación a la función misma. Sus destinatarios no son, propiamente, ni las Asambleas ni los Diputados: aquéllas ejercen una función que compete al Ente territorial en el que están insertas (Estado o Comunidad Autónoma); éstos son titulares de un órgano al que se halla encomendado el ejercicio de la función garantizada. O sea, unas y otros ostentan prerrogativas y no privilegios porque no las poseen en su beneficio, sino en el de la función que están llamados a ejercer» (Punset, 1984, 123).

Conforman estas prerrogativas las clásicamente denominadas como «inviolabilidad» e «inmunidad», y ambas fueron recogidas por el EAr de acuerdo con las líneas generales marcadas por nuestro ordenamiento constitucional (*vid.* Fernández-Viagas, 1990; Abellán, 1992; García, 1989; Fernández-Miranda, 1977 y 1986).

a) La inviolabilidad significa que los parlamentarios de las Cortes de Aragón «serán inviolables, aun después de haber cesado en su mandato, por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo» (art. 38.1 EAr). Se traduce esta inviolabilidad en una irresponsabilidad jurídica —penal, civil, administrativa, laboral y de cualquier tipo— por los «votos y opiniones» emitidos durante el ejercicio del mandato parlamentario, y con carácter definitivo porque sus efectos se extienden más allá de la cesación del mandato

Es indudable que progresivamente se está imponiendo en la teoría y en la práctica de las prerrogativas parlamentarias un enfoque restrictivo en cuanto a la interpretación de sus dimensiones; dicho de otra manera, se imponen —y seguramente con razón— cada vez mayores limitaciones. Así, aunque la inviolabilidad es completa hacia el exterior de la Cámara, está limitada en el interior por la potestad disciplinaria y sancionadora que puede ejercer el Presidente de la misma.

En este orden de cosas, cuando se plantea el problema de determinar el ámbito de su efectividad, hay una clara tendencia a interpretar muy estrictamente lo que se entiende por «el ejercicio de su cargo», de manera que la inviolabilidad sólo protegería a los parlamentarios cuando éstos ejercen sus funciones en la sede de las Cortes y de forma reglamentaria; así lo ha enten-

dido, desde luego, la jurisprudencia constitucional²⁰. Sin embargo, quizá esta acertada interpretación olvida que los parlamentarios también cumplen una muy importante función de representación, constitucional y estatutariamente prescrita en relación con los ciudadanos; tarea ésta, desde luego, mucho más compleja de especificar y que obligaría a flexibilizar el reducido ámbito al que ha quedado relegada la inviolabilidad.

b) La inmunidad de los Diputados a Cortes de Aragón viene recogida por el EAr en los siguientes términos:

«Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de dicho territorio, su responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo» (art. 38.2).

Se trata, en realidad, de una versión reducida de la inmunidad (Punset, 1984, 131 y ss.), puesto que comprende la prohibición de arresto de los parlamentarios aragoneses, fuera de los casos de flagrante delito, y el aforamiento jurisdiccional —la decisión sobre inculpación, procesamiento, etc. le corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por los delitos cometidos en territorio aragonés, y al Tribunal Supremo, por los cometidos fuera de él—; todo ello sin perjuicio de que el Presidente de las Cortes de Aragón, «una vez conocida la detención o retención de un Diputado, o cualquiera otra actuación judicial o gubernativa que pueda obstaculizar el ejercicio de su función parlamentaria, adoptará inmediatamente cuantas medidas estime convenientes en orden a salvaguardar los derechos y prerrogativas de las Cortes y de sus miembros» (art. 14 RCar). Sin embargo, no incluye la clásica vertiente de la inmunidad que hace referencia a la prohibición del procesamiento sin autorización del órgano al que pertenece el diputado inmune. Esta carencia estatutaria, que confiere un perfil distinto a la inmunidad de los parlamentarios autonómicos con respecto a los de las Cortes Generales, se intentó obviar por vía legal en alguna CA, pero encontró una respuesta negativa en el Tribunal Constitucional, que confirmó la caracterización de inmunidad reducida que concierne a las prerrogativas de los parlamentarios de las CCAA²¹.

La situación actual de las prerrogativas parlamentarias presenta rasgos predominantemente limitativos de su extensión. Tanto la inviolabilidad como la inmunidad se suelen explicar y justificar por razones históricas y de necesidad de independencia de los miembros de los Parlamentos. Ahora bien —sobre todo en cuestión de inmunidades—, las históricas pertenecen ya al pasado y las de prevención de independencia se convierten a veces en desmedidas au-

²⁰ En especial la STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6º.

²¹ STC 36/1981, de 12 de noviembre.

todefensas corporativas; de ahí la necesidad de reconocer que «en los sistemas parlamentarios ha perdido ya su razón de ser buena parte de esta institución al funcionar el Parlamento más en un plano de colaboración entre poderes que en enfrentamiento orgánico; por otro lado, existe una amplia red garantizadora de los derechos del ciudadano que debiera bastar para los propios del parlamentario como tal ciudadano que es» (Solé Tura y Aparicio, 1984, 67). Por ello no es extraño que la tendencia actual, en un Estado de Derecho como el nuestro, sea la de restringir sus límites; tarea a la que el TC ha dedicado una muy importante jurisprudencia²².

V. LAS FUNCIONES DE LAS CORTES

1. La función legislativa

A pesar de las transformaciones sufridas por los Parlamentos modernos —en especial, las interferencias en la función legislativa que se han venido produciendo en el marco del Estado social, originadas unas por los mecanismos de la democracia directa, y otras por el reforzamiento del poder ejecutivo en este terreno— todavía conservan aquéllos la característica de ser órganos legislativos por excelencia; quizá porque la producción del derecho, si bien no en exclusiva, resulta ser aún su producto más genuino. De ahí que, desde el principio, nuestro ordenamiento constitucional, al referirse a la organización institucional de las CCAA, hablara de Asambleas Legislativas, dando por supuesto que éste era el componente primordial de su naturaleza (*vid.* Aja *et al.*, 1985, 237 y ss.).

Dejando a un lado la polémica inicial sobre la competencia legislativa en las CCAA que se constituyeron por la vía del art. 143 CE y concordantes, el EAr estableció desde un principio que las Cortes de Aragón «ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma» (arts. 33 y 42.1 EAr). Lo que significa el reconocimiento de su capacidad para la producción de normas legales a través de un procedimiento rígidamente necesario, en el doble sentido de vinculatorio en cuanto al número y sucesión de sus fases.

En esquema, el ejercicio de esta función legislativa se despliega en las Cortes aragonesas a través de un procedimiento (*vid.* Cano Bueso, Terrón, 1987, 695 y ss.) cuyos momentos principales son los siguientes:

A. Fase introductoria: la iniciativa legislativa

La iniciativa es la fase que instaura el procedimiento legislativo, y consiste en la facultad otorgada a unos determinados sujetos de proponer la creación de una legislación nueva o la modificación de la existente (*vid.* Rallo, 1993). El

²² En especial STC 90/1985, de 22 de julio; STC 206/1992, de 27 de noviembre; STC 51/1985, de 10 de abril; STC 30/1986, de 20 de febrero.

ordenamiento jurídico aragonés ha seguido en este punto muy de cerca el modelo constitucional (art. 87 CE), estableciendo una iniciativa difusa mediante su atribución a varios sujetos: «la iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón, en los términos que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes. Por ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular» (art. 42.2 EAr). Algo más completo en esta cuestión es el RCAR cuando indica que «la iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General, en los términos establecidos en la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y en este Reglamento, así como a los ciudadanos que ostenten la condición política de aragoneses, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley reguladora de la iniciativa popular ante las Cortes de Aragón». Es poco usual esta remisión legal estatutaria para regular la iniciativa gubernamental o parlamentaria, cuestión habitualmente solventada por los Reglamentos de las Cámaras; al igual que el cumplimiento por las Cortes de este mandato estatutario que, tras sufrir diversos avatares, ha sido acogido en parte por la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón²³ (lo que se refiere a la iniciativa gubernamental), dejando la iniciativa de las Cortes para su regulación reglamentaria.

a) La iniciativa parlamentaria

Viene atribuida estatutariamente a los miembros de las Cortes y reciben el nombre de proposiciones de ley (Sección II, «De las proposiciones de ley», del Cap. II, «Del procedimiento legislativo común», del Título VI, «Del procedimiento legislativo», arts. 137-141 RCAR). Estas deberán ir acompañadas, al momento de su presentación, de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas. Pueden ser presentadas por (i) un Diputado, con la firma de otros cuatro miembros de las Cortes, o por (ii) un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su Portavoz. Después de presentada la proposición de ley, la Mesa ordena su publicación y se remite a la DGA «para que manifieste su criterio no vinculante respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso» (art. 139.1 RCAR). Si el ejecutivo aragonés, en el plazo de 20 días, no se pronuncia expresamente contra su tramitación por razones presupuestarias, la proposición puede ya ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 139.4 RCAR); si ésta es positiva, la Mesa debe acordar su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, para que siga el procedimiento ordinario previsto para los proyectos de ley (art. 140 RCAR).

²³ Las referencias a esta Ley pueden encontrarse en el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (TRLPGA).

b) La iniciativa del Gobierno de Aragón

La práctica parlamentaria demuestra que la iniciativa gubernamental ha pasado a ser la más importante y común, en razón de las transformaciones socio-políticas que han actuado a favor del reforzamiento del Ejecutivo y de la ampliación de su ámbito de acción, y en contra del Parlamento, en el seno del Estado contemporáneo. Esta iniciativa recibe el nombre de Proyectos de Ley, que serán remitidos «para su tramitación a las Cortes de Aragón acompañados de una exposición de motivos en la que, al menos, se justificará la necesidad de promulgación, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos que puedan seguirse de su aplicación» (art. 26 Ley 1/1995)²⁴. Tras la presentación del proyecto, la Mesa de las Cortes ordena su publicación, abre el plazo para la presentación de enmiendas y lo envía a la Comisión correspondiente (art. 122.2 RCar).

c) La iniciativa popular

Se trata de la atribución de iniciar el procedimiento legislativo a una determinada fracción del cuerpo electoral (*vid.* Biglino, 1985). El EAr la admite explícitamente en su art. 42.2 —también en el art. 15.2 como un derecho de participación de los aragoneses—, remitiendo su regulación a una Ley de las Cortes: la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. Esta norma, como señala su exposición de motivos, «que capacita a todos los ciudadanos que gocen de la condición política de aragoneses y se encuentren inscritos en el Censo Electoral para ejercitar la iniciativa legislativa popular, pretende desarrollar armónicamente el mandato estatutario, es decir, manteniendo el oportuno equilibrio entre el respeto a los legítimos representantes de la voluntad popular surgidos de unas elecciones y la adopción de un cauce que garantice el ejercicio efectivo de la iniciativa». A tal fin, la Ley de iniciativa popular —que sigue en líneas generales el modelo constitucional y orgánico (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular) (*vid.* Contreras, 1986), aunque con algunas rectificaciones y mejoras—, fijó en quince mil el número de ciudadanos que deben suscribir la iniciativa, y desarrolló un procedimiento complejo, factible pero con numerosas limitaciones que ponen de manifiesto las cautelas con que todavía son admitidos estos institutos de la democracia directa (*vid.* Contreras, 1988)²⁵.

²⁴ Sobre el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, véase la Ley 1/1995, arts. 26 y 27.

²⁵ No obstante, Aragón es una de las escasas CCAA donde ha tenido éxito una iniciativa de este tipo: en la II Legislatura llegó a tramitarse una proposición de ley de iniciativa popular sobre creación del Consejo de protección de la naturaleza, que caducó con el fin de la Legislatura antes de su aprobación, pero fue retomada en la III y finalmente se convirtió en la Ley 2/1992.

B. Fase constitutiva: elaboración y aprobación de las leyes

a) Procedimiento legislativo común

Una vez publicado el proyecto de ley, los Diputados individualmente —con la firma del proponente y del Portavoz del Grupo a que pertenezca— o los Grupos Parlamentarios disponen de un plazo de quince días para la presentación de enmiendas (art. 123.1 y 2 RCar). Estas pueden ser a la totalidad —cuando versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto y soliciten su devolución a la DGA o propongan un texto alternativo completo, aunque sólo pueden presentarlas los Grupos— o al articulado —en cuyo caso pueden ser de supresión, modificación o adición— (art. 123.4 y 5 RCar). Si las enmiendas a un proyecto de ley suponen aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requieren la conformidad de la DGA para su tramitación mediante el procedimiento establecido reglamentariamente (art. 125 RCar). Cuando existan enmiendas a la totalidad, se debe proceder previamente a un debate de totalidad en el Pleno de las Cortes, siguiendo la tramitación exigida por el Reglamento de las Cortes en sus artículos 127 y 128.

Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, o el debate de totalidad si hubiera tenido lugar, la Comisión que entienda del proyecto nombrará una Ponencia —o varias, como admite el art. 51 RCar—, para que en el plazo de quince días, a la vista del texto y las enmiendas presentadas, emita un informe (art. 129.1 RCar). La Ponencia estará integrada por un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios y las votaciones en su seno se ajustarán siempre al criterio del voto ponderado, representando cada ponente un número de votos igual al de diputados que componen su Grupo (art. 52 RCar). Se formará una Ponencia especial, también integrada mínimamente por un diputado de cada Grupo, cuando la Mesa y la Junta de Portavoces acuerden la elaboración de un texto legal sin previo proyecto o proposición de ley (art. 53 RCar).

En base al informe de la Ponencia, la Comisión comenzará el debate del proyecto, artículo por artículo, pudiendo intervenir los enmendantes y los miembros de la Comisión (art. 130.1 y 2 RCar). En el transcurso de la discusión, la Mesa de la Comisión sólo admitirá nuevas enmiendas cuando éstas tengan carácter transaccional, es decir, tiendan a alcanzar un acuerdo aproximativo entre las enmiendas formuladas y el texto, o cuando tengan por objeto subsanar incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales (art. 130.4 y 5 RCar). La dirección de estos debates corresponde a la Presidencia y la Mesa de la Comisión, que ejercerán las mismas funciones atribuidas reglamentariamente a la Presidencia y Mesa de las Cortes (art. 131.1 RCar). Finalizada la discusión de las enmiendas al texto, puede suceder que la Comisión estime que existen razones fundadas para devolver el informe a la

Ponencia; en caso de no producirse esta circunstancia, el dictamen final de la Comisión es remitido al Presidente de las Cortes para que siga su tramitación (art. 127 RCar).

Antes de la deliberación en el Pleno del dictamen de la Comisión, los Grupos Parlamentarios disponen de un plazo de cuarenta y ocho horas para comunicar al Presidente las enmiendas y los votos particulares —se considera «voto particular» el criterio que, sin obtener mayoría suficiente, mantengan uno o varios Grupos parlamentarios en las Ponencias especiales a que se refiere el art. 53 RCar, así como los textos de un proyecto o proposición de ley rechazados en Ponencia o Comisión y las enmiendas a dichos textos no aceptadas (art. 126 RCar)— que, rechazados por al Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno, aunque no será necesaria esta comunicación si en la propia Comisión ya se manifestó expresamente esa pretensión (art. 134.1 y 2 RCar).

El debate se iniciará con una doble presentación: de la iniciativa legislativa por un miembro de la DGA, y del dictamen de la Comisión por uno de sus miembros (art. 135.1 RCar). Luego, el Presidente de las Cortes, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, puede ordenar los debates y votaciones por artículos, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, según lo aconsejen las características del texto, así como fijar de antemano el tiempo máximo de debate, etc. (art. 135.2 RCar). Al igual que en Comisión, la Presidencia puede admitir nuevas enmiendas cuando sean transaccionales —si no se opone ningún Grupo—, técnicas, etc. (art. 135.4 RCar). Finalizado el debate, el Presidente ha de someter a votación las enmiendas, votos particulares mantenidos y, naturalmente, el dictamen (art. 135.3 RCar). Si al finalizar el debate de un proyecto en el Pleno, como consecuencia de modificaciones operadas sobre éste, el texto resultara incongruente, oscuro o adoleciera de graves defectos, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede devolverlo a la Comisión para que ésta efectúe una redacción armónica, respetando los acuerdos del Pleno, y emita un nuevo dictamen que luego sea sometido a la decisión final del Pleno (art. 136 RCar).

Conviene, por fin, señalar la posibilidad de retirar una iniciativa legislativa durante su elaboración parlamentaria. En el caso de los proyectos de ley, la DGA puede retirarlos en cualquier momento de su tramitación ante las Cortes, siempre que no hubiere recaído acuerdo final de éstas (art. 26.5 de la Ley 1/1995 y 142.1 RCar); y en el caso de las proposiciones de ley, su retirada por el proponente tendrá efecto por sí sola si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración, ya que adoptado éste sólo puede ser efectiva si la acepta el Pleno de las Cortes (art. 142.2 RCar); si se tratara de una proposición de ley de iniciativa popular, la Comisión Promotora está facultada para solicitar su retirada durante la tramitación si entendiera que la introducción de alguna enmienda ha desvirtuado el objeto de la iniciativa (art. 12.3 de la Ley

7/1984 y 142.3 RCar) (*vid.* una perspectiva general de esta fase legislativa en Punset, 1985, 111 y ss.)²⁶.

b) Procedimientos especiales

Quizá la más importante de las especialidades en el procedimiento legislativo lo constituya la tramitación del *proyecto de ley de los Presupuestos Generales de la CAAR*, sobre todo si tenemos en cuenta que la aprobación de estos Presupuestos figura en el art. 33 del EAr como una de las competencias esenciales de las Cortes de Aragón (*vid.*, en general, Giménez Sánchez, 2008). Para el desempeño de su función presupuestaria, éstas aplicarán el procedimiento legislativo común, con las singularidades que reglamentariamente se establecen (art. 144.1 RCar). Ante todo, la iniciativa presupuestaria corresponde exclusivamente al Gobierno de Aragón (art. 111 EAr y art. 27.1 de la Ley 1/1995); ésta elabora el proyecto de ley de Presupuestos y lo presenta a las Cortes antes del inicio del último trimestre del ejercicio anterior (art. 143 RCar). Se trata de un proyecto de ley que goza de preferencia en la tramitación, en relación al resto de los trabajos parlamentarios (art. 144.2 RCar), y las enmiendas a él dirigidas, además de cumplir los requisitos generales, si suponen aumento de créditos deben proponer una baja de igual cuantía y si suponen minoración de ingresos requerirán la conformidad de la DGA para su tramitación (art. 27.3 de la Ley 1/1995 y art. 148.2 RCar). Tras el debate de totalidad sobre el proyecto de ley, se remite a la Comisión de Presupuestos, donde la discusión se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos; el debate final se desarrollará diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus secciones (art. 149 RCar).

Otra especialidad importante es la que se refiere a la *reforma del Estatuto de Autonomía* (*vid.* Guedea Martín, 2008). La regulación estatutaria otorga la iniciativa de la reforma al Gobierno de Aragón, a las Cortes de Aragón a propuesta de un quinto de los Diputados y a las Cortes Generales; necesitando posteriormente la aprobación por mayoría de dos tercios de las Cortes aragonesas y por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 115 EAr). En las Cortes, los proyectos o proposiciones de reforma estatutaria se tramitan conforme al procedimiento legislativo común, con la especialidad de que (i) el período de enmiendas es de treinta días, y (ii) el proyecto o proposición de reforma se debate y vota en un Pleno de las Cortes convocado con carácter extraordinario y a esos solos efectos (art. 151 RCar). Si la propuesta de reforma fuera aprobada por las Cortes aragonesas, con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros en una votación final sobre el conjunto del texto,

²⁶ En su momento, por vía legal o de Reglamento de las Cortes, se habrá de dar cumplimiento al derecho que el art. 15.2 EAr reconoce a los aragoneses a participar en el proceso de elaboración de las leyes.

el Presidente de la Cámara, en el plazo máximo de treinta días, debe dar traslado de la misma a las Cortes Generales para su tramitación y aprobación, si procede, mediante Ley Orgánica (art. 152 RCar). Es precisamente la existencia de este procedimiento lo que constituye la verdadera garantía del principio de autonomía constitucional, al poner de manifiesto que la potestad *estatuyente* es una potestad *compartida*, que se expresa tanto en el momento inicial del proceso autonómico como en la reforma, otorgando con ello al Estatuto, como norma jurídica, una naturaleza singular y una peculiar posición en el ordenamiento jurídico. Desde estos supuestos, no es admisible la posibilidad de que se lleve a cabo la reforma del EAr siguiendo un procedimiento unilateral protagonizado exclusivamente por las Cortes Generales, y en el que solo esté presente la voluntad de éstas. Si hay algo verdaderamente relevante que caracteriza la naturaleza de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas, es su indisponibilidad para el legislador ordinario; por eso resultaría inaceptable la posibilidad de que los Estatutos, normas institucionales básicas de sus respectivas Comunidades Autónomas, se reformen por el legislador ordinario como si de unas Leyes Orgánicas más se tratara y sin el más mínimo concurso de las Comunidades a las que rigen. Además, no conviene olvidar que es la propia Constitución la que en sus arts. 147.3 y 152.2 habilita a los Estatutos para establecer sus propios procedimientos de reforma, por lo que no parece posible prescindir de los trámites que en ellos se convenga; y es claro, en suma, que en la regulación de la reforma el EAr ha tenido buen cuidado de preceptuar que ésta, en todo caso, deberá contar con la aprobación inicial de las Cortes aragonesas.

Aunque aún falte el correspondiente desarrollo en el RCar, la regulación estatutaria de la reforma contempla otras intervenciones de las Cortes en este procedimiento especial: (i) han de elegir «de entre sus miembros 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» (art. 115.4 EAr); (ii) pueden, por mayoría de dos tercios, «retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales, antes de que sea aprobada de forma definitiva» (art. 115.5 EAr); y finalmente, (iii) han de autorizar previamente, con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros, al Gobierno de Aragón para convocar el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria (art. 115.7 EAr).

Una última especialidad del procedimiento legislativo es la tramitación de un proyecto o proposición de ley en *lectura única*, reservado para aquellos proyectos o proposiciones cuya naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita. La especialidad de este procedimiento, en su versión ordinaria, consiste en que el Pleno de las Cortes, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, puede acordar que se tramiten directamente de esta forma. En tal caso, se procede a un debate según las normas reglamentaria-

mente establecidas para los de totalidad, y se somete a continuación el texto a una sola votación para su aprobación o rechazo (art. 153 RCar). Y aún admite el Reglamento una especialidad de esta tramitación, de menor simplicidad y en la que se admite la posibilidad de enmiendas (art. 154 RCar).

C. Fase integradora de la eficacia: sanción, promulgación y publicación de las leyes

El acto complejo que resulta ser la producción normativa finaliza con la integración de la eficacia de la ley, compuesta habitualmente de tres actos: la sanción, la promulgación y el mandato de publicación. Las normas estatutarias, que omiten la sanción (*vid.* Solozabal, 1987), señalan que «las leyes aragonesas serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente, que ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de Aragón* y en el *Boletín Oficial del Estado*, en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el *Boletín Oficial de Aragón*» (art. 45). «Esta contribución del Presidente de la CAAR al surgimiento de la ley (...) se reduce a un acto escrito y formal, utilizando una fórmula tradicional prevista, mediante el que se certifica pública y solemnemente, en nombre del Rey, la constatación de la formación de la voluntad legislativa de las Cortes aragonesas a través de un texto normativo, se requiere de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para que la Ley sea eficaz, y a éstos y a los ciudadanos su observancia. Así pues, la promulgación de las leyes autonómicas, como acto mediante el que se certifica su surgimiento y su incorporación al ordenamiento jurídico aragonés, es una actividad verificadora y debida del Presidente, sin margen alguno de discrecionalidad por su parte. Lo mismo que puede decirse sobre el mandato de su publicación en los *Boletines Oficiales* correspondientes» (Contreras, 1997, 79).

Precisamente la publicación, que tiene por objeto poner la ley en conocimiento de los ciudadanos —en realidad, se publica el acto de promulgación—, es un elemento esencial que agota el proceso de perfeccionamiento legal y convierte en plenamente eficaz y obligatorio el texto de la ley (*vid.* Biglino, 1993).

2. La función de control e impulso político del Gobierno de Aragón

Suele decirse, con razón, que los Parlamentos actuales, aun manteniendo una esencial actividad legislativa, ofrecen la verdadera medida de su funcionalidad política en la extensión de los medios de control sobre el gobierno. La implantación generalizada de los esquemas del parlamentarismo en los componentes del Estado de las autonomías (*vid.* Aja, 1990; Pitarch, 1990), y la traslación a éstos de los principios democráticos constitucionales, ha permitido la emergencia en las CCAA de dos instituciones claves: «de un lado, la relación fiduciaria que se establece entre el Parlamento y el Gobierno, tradicionalmente considerada como el elemento fundamental de la forma de Gobierno parlamentaria por cuanto expresa en sí misma la complejidad de los meca-

nismos existentes entre aquellos; de otro, la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, calificada normalmente como la esencia final del parlamentarismo al instrumentar el principio y los procedimientos necesarios para que sea efectiva la dependencia de los gobernantes con respecto a los representantes del pueblo» (Montero, García Morillo, 1984, 20). No carece, por tanto, de fundamento el EAr cuando establece que las Cortes de Aragón «impulsan y controlan la acción del Gobierno de Aragón» (art. 33.1). Tanto la exigencia de responsabilidad política como el control, desde la perspectiva de las Cortes, se llevan a cabo mediante una serie de mecanismos —dotados, por otra parte, de una enorme versatilidad— que pretenden hacerlos efectivos, desde diversos grados de eficacia jurídica y política (*vid.* Chueca, 1997).

A. *Moción de censura y cuestión de confianza*

Ambos procedimientos derivan remotamente de un acto parlamentario localizado habitualmente en el origen de la Legislatura: la investidura, mecanismo que abre la relación fiduciaria entre las Cortes y el Gobierno de Aragón, puesto que su objeto no es otro que la elección por las Cortes del Presidente (arts. 46.1 y 48 EAr, art. 2 de la Ley 1/1995 y arts. 157-160 RCAr).

La *moción de censura* es expresión de la ruptura de la relación de confianza que vincula al Presidente del Gobierno (y a éste mismo) con las Cortes de Aragón desde el momento de la investidura y, por lo tanto, el procedimiento de mayor envergadura que siguen éstas para exigir la responsabilidad política al ejecutivo aragonés. Se fundamenta en el principio estatutario de que «el Presidente responde políticamente ante las Cortes de Aragón» (art. 46.3) y la establece el art. 50.1 EAr: «Las Cortes de Aragón podrán exigir la responsabilidad política del Presidente y del Gobierno de Aragón, mediante la adopción, por mayoría absoluta, de una moción de censura». También por mandato estatutario, su procedimiento será regulado por el Reglamento de las Cortes de Aragón (art.50.3 EAr).

Esta responsabilidad —solidaria, sin perjuicio de la que tenga directamente cada Consejero por su gestión (art. 53.3 EAr)— se hace efectiva mediante el siguiente procedimiento (art. 50 EAr, arts. 7-9 de la Ley 1/1995, y arts. 164-169 RCAr):

i) La iniciativa de la moción de censura corresponde, al menos, al quince por ciento de los diputados y diputadas de las Cortes (actualmente 10 Diputados).

ii) Esa iniciativa debe incluir, en todo caso, un candidato a la Presidencia del Gobierno de Aragón. Se trata, siguiendo el modelo constitucional, de la denominada moción de censura «constructiva», paradigma del parlamentarismo racionalizado, que hoy parece haberse convertido, también en nuestras CCAA, en la clave de bóveda de la estabilidad gubernamental. Será posible la

presentación durante los dos primeros días de mociones de censura alternativas.

iii) En el debate, que se iniciará con la defensa de la moción de censura, el candidato alternativo a la Presidencia debe exponer el programa político del Gobierno que pretenda formar. La aprobación de la moción requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados.

iv) Si no es aprobada la moción de censura, sus signatarios no podrán reiterarla hasta pasado un año desde la fecha de la votación.

v) Si prospera la moción, el Presidente, y con él el Gobierno, cesa, mientras el candidato alternativo se entiende investido del cargo y, tras la preceptiva comunicación del Presidente de las Cortes, es automáticamente nombrado Presidente del Gobierno por el Rey²⁷.

La *cuestión de confianza* es un mecanismo que comparte algunos rasgos con la moción de censura, en cuanto que supone una puesta en cuestión del mantenimiento de la relación de confianza que, siendo la base del modelo parlamentario, se establece originalmente entre el Gobierno y las Cortes, y en cuanto que conlleva los mismos efectos sancionatorios, desde el punto de vista jurídico. No obstante, se diferencian nítidamente en cuanto al origen, que en este caso es gubernamental²⁸.

El procedimiento se origina en la decisión del Presidente del Gobierno, previa deliberación de éste, de «plantear ante las Cortes de Aragón la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general» (art. 49.1 EAr). El debate se desarrollará de acuerdo con la normativa reglamentaria establecida para la investidura. No puede ser votada antes de que transcurran veinticuatro horas desde su presentación, y la confianza se entenderá otorgada cuando obtenga la mayoría simple de los votos emitidos. Si se deniega la confianza, cesan el Presidente y su Gobierno, debiendo procederse a un proceso de investidura que permita elegir a un nuevo Presidente para el ejecutivo aragonés (sólo en una ocasión ha sido utilizado este mecanismo en las Cortes aragonesas: en marzo de 1989, Hipólito Gómez de las Rocas, que presidía un Gobierno del PAR, obtuvo la confianza solicitada de la Cámara).

²⁷ Hasta este momento, sólo en dos ocasiones se ha puesto en práctica este mecanismo en las Cortes de Aragón: la primera, en septiembre de 1993, presentada por 30 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, acabó siendo aprobada y propició un cambio de Gobierno; la segunda, en diciembre de 1994, firmada por 17 Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Aragonés, no obtuvo los suficientes votos para ser aprobada.

²⁸ Estamos ante un mecanismo cuyo tratamiento por el ordenamiento jurídico aragonés puede calificarse, cuando menos, de sinuoso en cuanto a los avatares de su ubicación legal (*vid.* Chueca, 1997, 111). De hecho, hasta la reforma estatutaria de 1996 no adquirió este procedimiento el rango jurídico que le correspondía cuando, al fin, el EAr lo recogió en su art. 23.1. A esta regulación básica se sumó la que previamente había llevado a cabo, con habilitación harto discutible, la Ley 1/1995 en su art. 10 y también el RCar, arts. 161-163.

B. Debates generales sobre el estado de la Comunidad Autónoma

Cuando lo solicite el Presidente del Gobierno de Aragón, la Mesa de las Cortes o tres Grupos Parlamentarios, el Pleno celebrará un debate sobre el estado de la CAAr, que estará precedido por una comunicación del Presidente del Gobierno —una vez publicada se establece un plazo de hasta 20 días para celebrar dicho Pleno— y se abrirá con la intervención del mismo, defendiendo la comunicación gubernamental, pudiendo luego intervenir —transcurridas entre 24 y 48 horas— los representantes de los Grupos Parlamentarios (art. 170 RCar). Al finalizar la discusión pueden ser presentadas, y defendidas, propuestas de resolución a la Cámara —congruentes con la materia objeto de debate y referidas a cuestiones de política general suscitadas en el mismo— que, tras el correspondiente debate, habrán de ser votadas por orden de presentación, salvo la prioridad que tienen las que signifiquen un rechazo global de la comunicación de la DGA (art. 171 RCar). Desafortunadamente, el RCar no ha previsto ningún procedimiento de control sobre el cumplimiento gubernamental de estas resoluciones.

C. Comunicaciones del Gobierno de Aragón

Es un mecanismo muy similar al de los debates generales, del que se diferencia en que surge a iniciativa del Gobierno y su debate puede tener lugar en el Pleno o en Comisión; también dan lugar a la intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios y de los miembros del Gobierno, y finalizan con la posible presentación de propuestas de resolución, congruentes con la materia objeto de debate, para que sean votadas por la Cámara (arts. 172-173 RCar).

D. Examen de los planes y programas remitidos por el Gobierno de Aragón

Se trata de un procedimiento similar al anterior, cuya fundamental diferencia radica en la naturaleza de la comunicación: ahora el objeto del control son Planes o Programas sectoriales sobre los que el Gobierno requiere el pronunciamiento de la Cámara; han de ser debatidos por la Comisión correspondiente para que más tarde, una vez presentadas las propuestas de resolución, sea el Pleno el que se pronuncie sobre ellas (arts. 174-176 RCar).

E. Comparecencias

Las habitualmente denominadas «comparecencias informativas» son llevadas a cabo por los miembros del Gobierno ante una Comisión —bien a petición propia o cuando lo solicite dicha Comisión, su correspondiente Mesa, dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Comisión— o ante el Pleno —también a petición propia o cuando lo requieran, mediante acuerdo, la Mesa o la Junta de Portavoces, dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los Diputados—, y dan lugar al correspondiente debate

(arts. 177-178 RCar). Por otra parte, el Reglamento ha ampliado la capacidad informativa del Gobierno admitiendo la posibilidad de que en el orden del día de las sesiones plenarias ordinarias, se reserve un apartado para que el ejecutivo, si lo desea, facilite al Pleno información o lleve a cabo una breve declaración sobre un determinado asunto, lo que desembocará en el inevitable turno de preguntas, aclaraciones, observaciones, etc. de los Grupos Parlamentarios y las réplicas o contestaciones del Gobierno (art. 179 RCar).

F. *Interpelaciones*

Se trata de un procedimiento tipo de información y control, de origen francés, muy habitual en la práctica parlamentaria (*vid.* Santaolalla, 1982). Tanto los Diputados, previo conocimiento de su Grupo, como los Grupos Parlamentarios pueden formular interpelaciones, dirigidas a la DGA o a cada uno de sus miembros (art. 181 RCar), que versarán «sobre la conducta, actuaciones o proyectos de la Diputación General o de alguno de sus Departamentos en cuestiones de política general» (art. 182 RCar). Se tramitan en el Pleno de las Cortes y dan lugar a un debate en el que intervienen inicialmente interpellante e interpellado. Tras el debate de la interpelación, la Cámara puede manifestar su posición sobre ella mediante la aprobación de una moción, que en ningún caso será de censura al Gobierno; así, el Grupo Parlamentario interpellante, o aquél al que pertenezca el Diputado firmante de la interpelación, podrá presentar una moción dentro de los 3 días siguiente a la sustanciación de aquélla. La tramitación de dicha moción, a la que pueden presentarse enmiendas, puede realizarse en Comisión o en el Pleno, de acuerdo con lo solicitado; su debate y votación se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido para las proposiciones no de ley (art. 186 RCar).

Las mociones aprobadas serán controladas, en cuanto al cumplimiento gubernamental, por la Comisión correspondiente (en razón de la materia), siendo obligación del Gobierno informar a ésta del cumplimiento de la moción. Si el Gobierno incumpliera esta obligación, el asunto se incluirá en el orden del día del siguiente Pleno ordinario que se celebre (art. 187 RCar).

G. *Preguntas*

Junto con las interpelaciones, las preguntas constituyen sin duda uno de los mejores procedimientos de información y control al alcance del parlamentario individual (*vid.* Portero, 1981; Porras, 1981). Según el RCar, los Diputados pueden formularlas al Gobierno y a cada uno de sus miembros (art. 188), aunque no se admitan las que sean de exclusivo interés personal de quien las formule o de cualquiera otra persona singularizada, las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica o las que no tengan relación con la política de la CAAr (art. 189.2 RCar).

Las preguntas pueden pretender, y es lo más habitual, una respuesta escrita; si se solicita respuesta oral ante el Pleno, debe indicarse expresamente, pues de lo contrario se entiende que dicha respuesta tendrá lugar ante la Comisión correspondiente (art. 190 RCar). En caso de respuesta oral, ante el Pleno o la Comisión, dan lugar a un breve debate (la tramitación completa no puede exceder de 5 minutos), reducido al Diputado interrogante y el miembro del Gobierno a quien se ha dirigido (art. 192 RCar). Cabe la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios formulen preguntas directamente al Presidente del Gobierno, en número de tres, que éste deberá responder en el último Pleno ordinario que se celebre cada mes dentro del correspondiente periodo de sesiones (art. 193 RCar).

Si la contestación ha de producirse por escrito, debe serlo dentro de los quince días siguientes a su publicación —con posibilidad de prórroga hasta otros ocho días—; en caso contrario, si lo solicita el autor de la cuestión, se convierte en pregunta oral ante la Comisión correspondiente (art. 196 RCar).

Cada sesión ordinaria del Pleno de las Cortes debe dedicar, al menos, una hora a la tramitación de las preguntas (*question time*) —e interpelaciones— que hubiere (art. 197 RCar).

H. *Proposiciones no de ley*

También conocidas tradicionalmente en la práctica parlamentaria como «mociones», es decir, propuestas de resolución de carácter no legislativo que se someten a debate y votación de la Cámara, y que sirven para que ésta manifieste su voluntad, deseo o aspiración. Se perfeccionan por su mera adopción y lógicamente no tienen la fuerza obligatoria propia de las leyes. Constituyen uno de los medios principales de impulso político (*indirizzo*) que posee el Parlamento (aunque realmente todos los medios de control lo son también, en alguna medida, de dirección política). En el RCar son reguladas como «propuestas de resolución a la Cámara» que pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios (art. 200). Se formulan por escrito y, tras su publicación, son tramitadas —según se haya solicitado— en Comisión o Pleno, pudiendo ser objeto de enmienda. Dan lugar a un posterior debate y a la votación correspondiente (arts. 201-202 RCar)²⁹.

Un elemento esencial de estos mecanismos, en general de las mociones, es el control de su cumplimiento por parte del Gobierno. Pues bien, para ello debe utilizarse el procedimiento contenido en el art. 187 RCar, ya reseñado anteriormente.

²⁹ *Vid.* Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón referida a la votación de Proposiciones no de Ley y Mociones, de 11 de noviembre de 1996 (BOCA n° 71, 18 de noviembre de 1996).

3. Otras funciones

Junto a estas dos básicas funciones —la legislativa y la de control e impulso del Gobierno— que acabamos de explicar, el EAr, en su artículo 41, atribuye a las Cortes de Aragón una serie de competencias:

a) «La elección, de entre sus miembros, del Presidente de Aragón»³⁰. Se trata del mecanismo de la investidura, regulado en el art. 48 del EAr y que, como es sabido, abre la relación de confianza y permite establecer mecanismos posteriores de exigencia de responsabilidad política.

b) «La elección, nombramiento y cese del Justicia de Aragón», conforme a lo que establece la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

c) «La designación de los Senadores a que se refiere el artículo sesenta y nueve, cinco, de la Constitución. Esta designación deberá hacerse en proporción al número de Diputados de cada grupo parlamentario, en los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón». El procedimiento para la designación de estos Senadores autonómicos viene regulado por la Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma, completado por los preceptos reglamentarios 204-211 del RCar. Pueden ser designados como Senadores quienes, ostentando la condición política de aragoneses —siempre que reúnan los requisitos establecidos en la legislación sobre régimen electoral, general y autonómica, y no se encuentren incurso en ninguna de las causas de incompatibilidad e inelegibilidad previstas por el ordenamiento jurídico— sean propuestos como candidatos, siendo la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la que fije proporcionalmente el número que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario, para lo que se aplicará la regla D'Hondt al número de Diputados que compongan cada uno de los Grupos en las Cortes. Tras una serie de trámites parlamentarios —examen de incompatibilidades, etc.— se procede a la votación por el Pleno de las Cortes (votación única y secreta), resultando elegidos los candidatos cualquiera que sea el número de votos que obtengan (se trata, en realidad, de una formalidad pues habrá tantos candidatos como puestos a cubrir). Los Senadores elegidos de esta forma cesarán su mandato al cesar como diputados a las Cortes de Aragón; en el supuesto de que la Legislatura del Senado concluyese antes que la de las Cortes aragonesas, los nuevos Senadores a designar serán los mismos ya elegidos (es decir, el tiempo de su man-

³⁰ En rigor, a mi modo de ver, lo que eligen las Cortes es al Presidente del Gobierno de Aragón, pero aquí, como en otras ocasiones, el Estatuto confunde sin excesivo fundamento un concepto político (Gobierno de Aragón) o institucional (Comunidad Autónoma de Aragón) por otro prejurídico (Aragón) de naturaleza histórica, sociológica, política, cultural, etc.; sin embargo, ajustadamente el propio EAr señala con precisión en su art. 32 que el Presidente es una institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.

dato viene determinado por la Legislatura de las Cortes, no por la del Senado, lo cual es perfectamente constitucional³¹) (*vid.* García-Escudero, 1995). En cuanto a la problemática cuestión de la relación que ha de establecerse entre estos Senadores y las Cortes aragonesas, lo único que los preceptos legales posibilitan es su comparecencia, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, en la Comisión Institucional, bien con carácter anual para informar de las gestiones de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón, bien si la mayoría de la Cámara lo solicita cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconseje.

d) «El ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo ochenta y siete, dos, de la Constitución» (arts. 218-221 RCar).

e) «El ejercicio de la iniciativa de reforma de la Constitución» (art. 222 RCar).

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

g) «La ratificación de los acuerdos de cooperación a que hace referencia el artículo 145.2 de la Constitución y el conocimiento de los convenios de gestión y prestación de servicios en los términos previstos en el art. 91.2 del presente Estatuto» (art. 225 RCar).

h) «La aprobación del programa del Gobierno de Aragón».

i) «El examen y la aprobación de sus cuentas y de las cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del control que corresponda a la Cámara de Cuentas de Aragón o, en su caso, al Tribunal de Cuentas».

j) «La interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencias» (arts. 223-224 RCar) (*vid.* Bar Cendón, 1997).

k) «La aprobación de los planes generales relativos al desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón, dentro de los objetivos marcados por la política económica general».

l) «La recepción de la información que proporcionará el Gobierno de España sobre tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera, en cuanto se refieran a materias de particular interés para Aragón» (arts. 226-227 RCA).

m) «El ejercicio de la potestad tributaria y la autorización del recurso al crédito».

³¹ *Vid.* STC 40/1981, de 18 de diciembre, aclaratoria de esta cuestión.

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

ñ) «El control del uso de la delegación legislativa a que hace referencia el artículo 43 [EAr], sin perjuicio del control por los Tribunales» (art. 156 RCar).

o) «La convalidación de los Decretos-leyes a que hace referencia el artículo 44 [EAr]»³².

p) «Cualesquiera otras que les atribuyan la Constitución, el presente Estatuto o el resto del ordenamiento jurídico».

VI. LA DISOLUCIÓN DE LAS CORTES

Salvo el caso muy excepcional de las Asambleas constituyentes, las Cámaras tienen predeterminado su tiempo de actividad, la duración de su existencia, que coincide con la duración normal del mandato parlamentario. Pero junto a esta disolución natural por agotamiento del período para el que fueron elegidas, suele existir la posibilidad de una disolución anticipada con carácter automático (producción de unos determinados supuestos constitucionales), discrecional (voluntad del Ejecutivo), etc. Admitidas diversas formas de disolución en el ordenamiento constitucional español (*vid.* Bar Cendón, 1989), algunas de ellas se reproducen, singular y problemáticamente, en los ordenamientos de las CCAA.

Siendo las Cortes de Aragón elegidas por un período de cuatro años (art. 37.2 EAr), ésta va a ser la duración natural de su existencia, quedando disueltas al finalizar dicho tracto temporal. Este caso no plantea más problemas que los que puedan derivarse de la actividad de la Diputación Permanente o de los asuntos pendientes de tramitación, a los luego que haremos referencia.

Pero existe la posibilidad de que las Cortes se vean disueltas anticipadamente, en dos casos distintos:

1) La posibilidad de disolución de las Cortes que, con carácter automático, forma parte del procedimiento de elección de Presidente del Gobierno de Aragón. Como señala el EAr, «si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de las Cortes de Aragón ningún candidato hubiere sido investido, las Cortes electas quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones» (art. 48.3 EAr).

2) La disolución como competencia del Presidente del Gobierno de Aragón. Tanto el art. 52 del EAr como el art. 11 de la Ley 1/1995 regulan la posibilidad de que el Presidente, previa deliberación del Gobierno de Aragón y bajo su exclusiva responsabilidad, acuerde la disolución de las Cortes antes de

³² *Vid.* Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 2007, sobre el control de los Decretos-Leyes. BOCA, n° 26, de 17 de diciembre de 2007.

que finalice naturalmente la Legislatura; dicho acuerdo de disolución adoptará la forma de decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones y contendrá cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable.

Hay algunas limitaciones que acotan esta facultad de disolución: (i) imposibilidad de acordarla cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, y (ii) no antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento, salvo que se produzca la disolución automática contemplada en el art. 48.3 EAr. En cualquier caso, y esto es ahora lo más importante, las nuevas Cortes constituidas tras la disolución ya no verán limitado su mandato por el término natural de la legislatura originaria, tal y como sucedía antaño, sino que dispondrán, en principio, de su mandato natural de cuatro años.

Una última cuestión resta por dilucidar, y es qué sucede con aquellos trabajos parlamentarios que estuvieran pendientes de tramitación cuando las Cortes, natural o anticipadamente, queden disueltas. El RCar indica, en estos supuestos, que todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara quedan caducados, excepto aquellos de los que deba conocer la Diputación Permanente o deban prorrogarse por disposición legal (art. 228 RCar); también constituye una excepción la iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en el momento de disolverse las Cortes: no decae, si bien debe retrotraerse, tras la constitución de las nuevas Cortes, al instante de su publicación en el *BOCA* e incluirse en el orden del día del primer Pleno que se celebre para proceder de nuevo a su toma en consideración (art. 13 de la Ley 7/1984).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLAN, Ángel M. (1992): *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- AJA, Eliseo *et al.* (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.
- (1990): «El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas», *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, A. Garrarena (ed.), Madrid, Tecnos/Asamblea Regional de Murcia.
- ARAGON, Manuel (1989): *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos.
- ARCE JANARIZ, Alberto (1997): «Tránsfugas y portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del Grupo Parlamentario Mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)», *Revista de las Cortes Generales*, 40.

- ARMILLAS, José A. y SESMA, José A. (1989): «Introducción» a la edición facsimilar de Lorenzo Ibañez de Aoyz, *Ceremonial y brebe relación de todos los cargos y cosas ordinarias de la Diputación del Reyno de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón.
- BAR CENDON, Antonio (1989): *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- (1997): «Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, F. Pau i Vall (coord.), Pamplona, Asociación Española de Letrados de Parlamentos/ Aranzadi.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. (1987): «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21.
- BELTRANMARTINEZ, Antonio (dir.), BORRAS GUALIS, Gonzalo (coord. Arte), FATAS CABEZA, Guillermo (coord. Historia), FRANCO LAHOZ, Luis y PEMANGAVIN, Mariano (coord. Restauración y rehabilitación), MARTIN BUENO, Manuel (coord. Arqueología) et al. (1998): *La Aljafería*, 2 vols., Zaragoza, Cortes de Aragón.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1985): «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *Revista de Estudios Políticos*, 46/47.
- (1993): *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos.
- BLASCO JAUREGUI, Jerónimo (1997): «Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario», *Parlamento y Justicia Constitucional*, F. Pau i Vall (coord.), Pamplona, Asociación Española de Letrados de Parlamentos/ Aranzadi.
- CANO BUESO, Juan (1991): «Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas», *Parlamento y Derecho*, Figueroa, A. y da Silva, J. C. (coords.), Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco.
- (1996): *El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- CANO BUESO, J. y TERRON, J. (1987): «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CONTRERAS CASADO, Manuel (1987): *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, 2 vols., Zaragoza, Cortes de Aragón.
- (1986): «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)», *Revista de las Cortes Generales*, 8.

- (1988): «La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas: el caso de Aragón», *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, Publicacions de la Generalitat Valenciana.
 - (1995): «Las actividades de los Grupos Parlamentarios», *Elecciones autonómicas en Aragón*, Chueca, R. y Montero J.R. (eds.), Madrid, Tecnos/Gobierno de Aragón.
 - (1997): «El estatuto jurídico-político del Presidente», *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Zaragoza, Cortes de Aragón.
 - (1998): *La forja de la autonomía (bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)*, Zaragoza, Cortes de Aragón.
- CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo (1988), «La representación como posibilidad en el Estado de partidos (Mandato libre vs. mandato de partido)», *Revista de Derecho Político*, 27-28.
- (1997): «Los mecanismos de gobierno parlamentario en la Comunidad Autónoma de Aragón», *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Zaragoza, Cortes de Aragón.
- EMBID IRUJO, Antonio (1987): *Los parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos.
- (2002): «El renacimiento de las instituciones aragonesas», en *Aragón. Veinte años de Estatuto de autonomía, 1982-2002*, Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- EXPOSITO, Manuel, PANO, José L. y SEPULVEDA, M^a Isabel (1999): *La Aljamería de Zaragoza*, 5^a ed., Zaragoza, Cortes de Aragón.
- FERNANDEZ-MIRANDA, Alfonso (1977): «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», *Revista de Estudios Políticos*, 215.
- (1986): «Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10 (monográfico).
- FERNANDEZ-VIAGASBARTOLOME, Plácido (1990): *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores (la crisis de los «privilegios» parlamentarios)*, Madrid, Civitas.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela (1989) «Prerrogativas parlamentarias y quiebra del principio de igualdad», *Revista de las Cortes Generales*, 17.
- GARCIA, Eloy (1989): *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos.
- (1994): «Inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática», *Sistema*, 118-119 (monográfico).

- GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad (1995): *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Cortes Generales.
- GARCIA PELAYO, Manuel (1986): *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- GARRORENA MORALES, Ángel (1991): *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (2008): *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad/C.E.P.C.
- GONZALEZ ANTON, Luis (1978): *Las Cortes de Aragón*, Zaragoza, Librería General.
- (1989): *Las Cortes en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI/Institución Fernando el Católico.
- GUDE FERNÁNDEZ, Ana (2000): *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela, Universidade (Servicio de Publicacións e Intercambio Científico).
- GUDEDA MARTÍN, Manuel (2008): «El procedimiento de reforma del Estatuto», en *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, coordinados por la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón, Zaragoza, Gobierno de Aragón/Vicepresidencia.
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique (2002): *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes*, prólogo de J. Cano Bueso, Madrid, Civitas.
- JIMENEZ CAMPO, Javier (1997): «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», *Parlamento y Justicia Constitucional*, F. Pau i Vall (coord.), Pamplona, Asociación Española de Letrados de Parlamentos/Aranzadi.
- LALINDEABADIA, Jesús (1984): «Presupuestos metodológicos para el estudio institucional de las Cortes medievales aragonesas», *Medievalia*, 3.
- MERINO, José Luis (1983): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Zaragoza, Guara.
- MONTERO GIBERT, J.R. y GARCIA MORILLO, J. (1984): *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- NOLAN, Informe (1996): *Primer informe del Comité sobre las Normas de Conducta en la Vida Pública*, Lord Nolan (Pres.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- OLLER SALA, M^a Dolores (1983): «La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación: una aproximación al caso español», *Anuario de Derecho Político*, Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona.
- PEREZ-SERRANO JAUREGUI, Nicolás (1977): «Apuntes para una teoría general de las incompatibilidades parlamentarias», en VV. AA., *Homenaje a S. Royo-Villanova*, Madrid, Moneda y Crédito.

- (1983): «La obstrucción parlamentaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8.
- (1989): *Los Grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos.
- PITARCH SEGURA, Ismael E. (1987): «Acerca de la responsabilidad política del Presidente del Parlamento», *Las Cortes Generales*, vol.III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1990): «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, A. Garrarena (ed.), Madrid, Tecnos/Asamblea Regional de Murcia.
- PORRAS NADALES, Antonio (1981): «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española», *Revista de Estudios Políticos*, 19.
- PORTERO MOLINA, José A. (1981): «La actividad rogatoria en el Congreso: 1979-1981», *Revista de Estudios Políticos*, 24.
- (1994): «Algunos problemas de la representación política», *Sistema*, 118-119 (monográfico).
- PUNSET, Ramón (1984): «Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, 3.
- (1985): «La fase central del procedimiento legislativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14.
- RALLO LOMBARTE, Artemi (1993): *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Castelló, Publicacions de la Universitat Jaume I.
- RAMIREZ, Manuel (1979): «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, 11.
- REDONDO VEINTEMILLAS, Guillermo y SARASA SANCHEZ, Esteban (1984): «Las Cortes de Aragón y su desarrollo histórico», trabajo preliminar a la edición facsímil de la obra del cronista Gerónimo Martel, *Forma de celebrar Cortes en Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón.
- RUIZ LAPEÑA, Rosa (1985): «El juramento de los parlamentarios», *De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, L. Martín-Retortillo ed., Zaragoza, Institución «Fernando el Católico».
- RUIZ-RICO, Juan José (1988): «El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de poderes», *Parlamento y sociedad en Andalucía*, Cano Bueso, Juan (ed.), Sevilla, Publicaciones del Parlamento de Andalucía.
- SÁENZ ROYO, Eva (2010): «El estatuto de los diputados aragoneses», *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Pamplona, Civitas/Thomson Reuters.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1989): *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados.

- SANTAOLALLA, Fernando (1982): *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa.
- SARASA SANCHEZ, Esteban (1979): *Las Cortes de Aragón en la Edad Media*, Zaragoza, Guara.
- SILVA OCHOA, Juan Carlos da (coord.) (1994): *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco.
- SOLE TURA, Jordi y APARICIO, Miguel A. (1984): *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos.
- SOLOZABALECHAVARRIA, Juan J. (1987): *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz (2002): *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TORRES BONET, María (1998): *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- TORRES MURO, Ignacio (1987): *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- (1990): «La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28.
- TUDELA ARANDA, José (2010): «Las Cortes de Aragón», *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Pamplona, Civitas/Thomson Reuters.
- VEGA GARCIA, Pedro de (1980): «Parlamento y opinión pública», *Parlamento y sociedad civil*, Miguel A. Aparicio (coord.), Barcelona, Cátedra de Derecho Político.
- (1985): «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, 44.

LAS ELECCIONES A CORTES DE ARAGÓN (1983-2011)

Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

SUMARIO: I. UN RÉGIMEN JURÍDICO ELECTORAL CONSOLIDADO.– II. UN SISTEMA ELECTORAL MADURO: 1. Configuración multinivel del modelo parlamentario de gobierno. 2. El rendimiento del sistema electoral como sistema de control político (accountability).– III. HACIA UNA CODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA ELECTORAL: 1. Normas de rango legal. 2. Normas reglamentarias. – IV. EL ORDENAMIENTO ELECTORAL ARAGONÉS: 1. Derecho de sufragio: A. Ejercicio del derecho de sufragio activo mediante voto por correo. 2. Convocatoria electoral. 3. Campaña electoral: A. Distribución de espacios por las Administraciones electorales. 4. Financiación electoral.– V. RENDIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL.– VI. EVALUACIÓN DEL SISTEMA.– VII. CONCLUSIÓN.– VIII. LINKS DE INTERÉS.– ANEXO. RESULTADOS ELECTORALES ELECCIONES A CORTES DE ARAGÓN (1983-2011)

I. UN RÉGIMEN JURÍDICO ELECTORAL CONSOLIDADO

Con el proceso electoral celebrado el día 27 de mayo de 2011 se alcanza la cifra de ocho convocatorias electorales regulares en la CAr. En ediciones anteriores de este mismo estudio se aludió al hecho de que, según los criterios científicos aceptados, nos encontramos ya ante un sistema electoral consolidado y aceptado por los actores políticos.

Al pronunciarnos de este modo pretendemos tan sólo indicar que ha cumplido con las exigencias y requerimientos propios de un sistema electoral. Proporciona mayorías, cambia mayorías cuando cambia el sentido del voto ciudadano activando la alternancia política en los términos requeridos por el sistema representativo en su conjunto, y produce los cuadros políticos precisos para la gestión de las opciones de gobierno configuradas por el proceso.

Como es lógico, todo proceso electoral traduce de un modo determinado las limitaciones matemáticas de cualquier conversión de votos en escaños. Pero, también como es exigible a cualquier sistema electoral, los ciudadanos han desarrollado unas pautas estables a la hora de convertir sus preferencias políticas en votos teniendo en cuenta todas las particularidades del sistema electoral aragonés. De modo que no se detecta ningún indicador que ponga de manifiesto grados de inadecuación significativos entre electores y sistema electoral.

Y tampoco parece advertirse un cansancio o agotamiento del ciudadano aragonés, tan exigido por un sistema representativo multinivel tan complejo como el español, que le exige expresar su voto en cuatro procesos electorales asociados a los cuatro niveles representativos de que está dotada la estructura institucional representativa en nuestro país.

También es probable que la relativa comodidad ciudadana en tan denso bosque electoral y representativo guarde relación con la madurez del elector para graduar, en cada caso y circunstancia, la importancia de las decisiones en

juego. Lo que revela, indudablemente, un nivel de asimilación de los comportamientos democráticos propio de democracias avanzadas.

A ello ha ayudado sin duda la estabilidad del modelo electoral, sus escasas modificaciones y sus acertadas adecuaciones legislativas en la mayoría de las ocasiones. Un escenario estable ha posibilitado una consolidación de criterios de decisión y pautas de comportamiento del elector individual, y la necesaria adaptación a tales circunstancias de los actores políticos en competencia.

Estamos, que nadie lo dude, ante un sistema dinámico y por tanto abierto a cambios y adaptaciones. Pero no parece demandar, a la vista de todo lo anterior, un cambio de modelo o diseño. Mantiene, claro es, su potencial diferenciador, que le va haciendo distinto y peculiar en el complejo electoral multinivel español, de acuerdo a un proceso que es propio de sistemas electorales maduros.

En términos estructurales, la reforma del Estatuto por la LO 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, vino a confirmar este análisis.

El relevante calado de dicha reforma contrasta con las escasas modificaciones incluidas en materia electoral, si exceptuamos las razonables exigencias de las actualizaciones de carácter técnico-normativo.

La ampliación de la horquilla del tamaño de las Cortes de Aragón, de 60-75 a otra de 65-80, art. 36 EAr, fue sin duda la más llamativa pero de alcance inmediato relativo.

Más relevancia supuso, en nuestro criterio, la nueva exigencia de mayoría absoluta para la aprobación (y modificación y derogación) de la ley electoral, art. 37.6 EAr.

Se puede pues concluir que el reformador del Estatuto no se consideró especialmente requerido por exigencias modificadoras de calado en materia electoral¹.

En la medida en que estas características se pueden predicar también del resto de sistemas electorales autonómicos, se ha ido perfilando un elenco de *arenas electorales sub-nacionales* diferenciadas por las singularidades que han ido desarrollando a partir de la aplicación de un sistemas electorales de formato similar, cuando no idéntico.

¹ Reputamos como meramente técnicas la supresión de las DDTT Primera, Segunda y Tercera, devenidas derecho histórico, y la Undécima, que fija estatutariamente la sede de las Cortes en el Palacio de la Aljafería.

Acerca del debate sobre la rigidez de las cláusulas electorales es ilustrativo, aunque no se comparte su tesis, Angel Garrarena Morales, «Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas», en Paloma Biglino Campos (dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, pp. 19-72, Madrid, Iustel, 2008.

II. UN SISTEMA ELECTORAL MADURO

En términos técnicos el sistema representativo compone una estructura compleja en donde sistema electoral e instituciones representativas se encuentran diseñadas en las normas jurídicas fundamentales que crean el orden jurídico-político. Pero esta es sólo la piedra de toque inicial. En realidad el modo en que se desarrollen las interrelaciones mutuas y con otros factores es siempre escasamente previsible.

De modo que, si tradicionalmente se suele hablar de más de cinco procesos electorales para verificar los efectos reales del sistema establecido en las normas, ocho procesos habilitan ya, junto con otros factores que aludiremos, para trazar algunas consideraciones sobre el funcionamiento del sistema electoral y su articulación representativa como un todo. La aparición los últimos años de sólidas investigaciones en esta línea acreditan su viabilidad y, sobre todo, la fiabilidad de sus resultados, según veremos.

1. Configuración multinivel del modelo parlamentario de gobierno

La reforma estatutaria ha ajustado la regulación del sistema de relaciones gobierno-parlamento al modelo parlamentario de los órganos centrales y en la actualidad las condiciones regulativas son similares a las establecidas en el artículo 115 CE. Se ha cerrado así, en el propio Estatuto, una evolución larga y discutida².

Pero la *previsibilidad* del comportamiento en el ejercicio de las figuras que activan la relación de (des)confianza política, en términos crecientemente homogéneos en la mayoría de las CCAA, ha inducido un nuevo escenario *multinivel* sin cuyo conocimiento es difícil una comprensión de las nuevas condiciones de desenvolvimiento de la estructura institucional de toda Comunidad Autónoma. Y, por consiguiente, del rendimiento real de su sistema electoral a la vista de la íntima conexión ya indicada.

Como ya se anticipó en la anterior edición de esta obra, la primera manifestación de la evidente naturaleza multinivel de la estructura resultante venía puesta de manifiesto por el hecho de que *todo acto de convocatoria electoral posee* —o puede poseer— *un efecto político de intensidad variable en el metasisistema del Estado constitucional*.

² El art. 52.3 y 4 EAr ha reducido exclusivamente a los límites clásicos recogidos para el Gobierno del Estado en el art. 115.2 y 3 CE los condicionantes para disolver las Cortes por parte del Presidente del Gobierno.

Para la evolución de esta regulación en relación con su incidencia directa e indirecta en materia electoral, pueden verse de Ricardo Chueca Rodríguez, las consideraciones en las anteriores ediciones de esta obra. También «Los mecanismos de gobierno parlamentario en la Comunidad Autónoma de Aragón», en López Ramón, F. (dir.), *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Zaragoza: Cortes de Aragón, 1997.

Pero esta evidencia no era sino, como vemos claramente ya hoy, la punta de un iceberg que ha venido para quedarse. No se trata ya sólo de la evidencia de que en determinados supuestos podemos hablar claramente de *elecciones subordinadas* por referencia a las elecciones autonómicas. Ni tampoco, para algunos casos, de una significativa desnaturalización del proceso electoral por la incidencia de factores del metasistema representativo.

Para este tipo de situaciones se acuñó hace ya algún tiempo el término de *elecciones vinculadas*. Un tipo de tesitura electoral en la que las elecciones propias obtienen su significado político de circunstancias no sólo ajenas sino indisponibles para los actores políticos que las protagonizan³.

Esta situación ha ido profundizándose más, al tiempo que unos sistemas electorales estructuralmente miméticos han producido efectos muy distintos en función de la interrelación de variables singulares y específicas de cada Comunidad Autónoma. Durante algún tiempo estas diferenciaciones se desplegaron discretamente al amparo de una cierta homogeneidad formal de los elementos del sistema electoral, y hasta de su denominación, en todas las CCAA. La opción por el mismo diseño y modelo, cuando las CCAA podían haber ejercido también aquí sus capacidades dispositivas antes o después, produjo también un cierto espejismo de homogeneidad hoy ya diluido por la realidad política.

Tal y como afirmábamos en la anterior edición de esta obra, la racionalización electoral inicial ha llevado a la diferenciación.

Ciertamente, especialmente en la regulación jurídica de los aspectos centrales del sufragio como proceso de ejercicio de un derecho fundamental, podemos hablar de un *régimen electoral general* aplicable a todo proceso electoral; también por lo tanto autonómicos. Pero esta exigencia no se reproduce en nuestro sistema para el sistema electoral y el modo por el que se persigue el logro de una representación proporcional.

Sería una gravísima omisión no mencionar la labor del TC en la fijación de delimitaciones y reglas claves para el despliegue del conjunto de derechos involucrados en los procesos electorales, que objetivamente han reforzado el fuerte perfil iusfundamental de las elecciones como procesos de establecimiento de los órganos representativos. Tanto a través de los denominados amparos *electorales* del art. 49.3 LOREG, como de las decisiones relacionadas con los derechos de participación y representación política del art. 23 CE.

E igualmente la Administración Electoral, y muy principalmente la Junta Electoral Central (JEC) ha ido adoptando un sinnúmero de acuerdos que, tras superar unos primeros años que bien podríamos calificar de *inaugurales*, están componiendo un conjunto normativo y decisonal de significativa relevancia.

³ Ignacio Lago y José Ramón Montero, «Coordinación entre arenas electorales en países con sistemas políticos multinivel», *Revista de Estudios Políticos*, 140, 2008, pp. 33-68.

2. El rendimiento del sistema electoral como sistema de control político (*accountability*)

Las elecciones no son sólo un recurso para reclutar mayorías parlamentarias. En los sistemas democráticos los procesos electorales componen un instrumento de máxima relevancia para que los electores sustancien un juicio de control político sobre la gestión realizada. Este es, como decimos, un dato sustancial de los modernos sistemas democráticos.

Sin embargo esta capacidad del sistema para *producir control* posee unas características, y unas dificultades para su despliegue, en todo sistema político descentralizado. Por consiguiente, también en nuestro Estado autonómico y en el sistema político aragonés⁴.

Los estudios cuantitativos que miden la intensidad del control electoral por los ciudadanos arrojan una diferencia sensible. Para un índice de base 100, el control aplicado por el elector para los gobiernos nacionales arroja una media de 90. Mientras que para los gobiernos autonómicos se queda en 77/78⁵.

Ciertamente las distancias se han ido reduciendo como consecuencia de la consolidación del proceso descentralizador autonómico y la consiguiente asunción por los ciudadanos de las nuevas pautas, lo que a su vez ha ido asociado a un incremento de la información sobre las competencias de cada nivel.

El menor nivel de control en las elecciones autonómicas respecto de las municipales es, en todo caso, un fenómeno típico de *contaminación electoral*.

Se trata de una tendencia ya integrada en los comportamientos de los actores implicados en los procesos electorales y, como dijimos, común a todo sistema multinivel y descentralizado. La contaminación electoral se articula a través de un conjunto de mecanismos y pautas de comportamiento a algunas de las cuáles, que también han tomado carta de naturaleza en el sistema aragonés, vamos a aludir.

En primer lugar, la práctica del voto dividido (*split-vote*). Por distintas razones, desde culturales a mera aceptación del mensaje electoral que lo sugiere, frecuentemente el voto autonómico no está relacionado con el juicio por la gestión del gobierno correspondiente, sino por el deseo de «compensar» po-

⁴ En el análisis se sigue el planteamiento de Ignacio Lago Peñas y Santiago Lago Peñas en *Descentralización y control electoral de los gobiernos en España*, Generalitat de Catalunya-IEA: Barcelona, 2011. Un excelente estudio.

⁵ El índice mide, dicho en breve, la correlación premio-castigo del elector vinculada al juicio de la gestión del gobierno. De nuevo simplificando, 90 significa que, sobre cien ciudadanos, 90 orientan su voto a la vista de la gestión realizada por el gobierno en la legislatura finalizada. Votarán a su favor si la juzgan acertada, o a otra opción si desafortunada, pero en ambos casos *se produce* el control electoral. Pues bien, esta misma lógica no es seguida por más de 20 ciudadanos de media. Las cifras han ido oscilando, según veremos. Para el caso de Aragón en autonómicas se ha movido entre 86 en las elecciones de 1987 o 68 en 2001

líticamente. De tal modo que un voto a A en las elecciones nacionales habilita un voto B en las autonómicas mediante una inferencia del elector ajena al juicio de la labor del gobierno autonómico⁶.

En segundo lugar, la naturaleza de «elecciones subordinadas» o de segundo orden. En este caso el elector tiende a concebir su voto como una extensión de la decisión adoptada para las elecciones a Cortes Generales.

En tercer lugar, la contaminación puede verse favorecida por las opciones o decisiones tomadas por los partidos subnacionales en lo que se refiere a los partidos nacionales. Así la cooperación puede verse como un modo de obtener algún escaño en el plano nacional; pero un partido identitario puede ver diluido su mensaje, con el riesgo consiguiente de debilitamiento e incluso de absorción por el partido nacional.

Esta contaminación puede ser, sin embargo, de intensidad variable. Ello depende de cómo operen una serie de factores.

Se verá agudizada si la importancia de la estructura institucional está muy desequilibrada. Si los procesos electorales se celebran simultáneamente. Si el elector tiene dificultades para percibir con nitidez la distribución de competencias para cada nivel y si los sistemas electorales son disímiles en cuanto a su diseño y/o efectos.

Para el caso español, y de acuerdo a lo que sostienen Lago y Lago, todo indica que desde una inicial contaminación electoral intensa, poco a poco su intensidad está remitiendo. Y todo parece indicar que esta progresiva delimitación guarda relación con el avance y consolidación del proceso de establecimiento del Estado autonómico.

De ser así, deberíamos esperar un progresivo incremento de la función de control asociada a la celebración de los procesos electorales autonómicos y, por consiguiente, un reforzamiento de los efectos propios de un sistema electoral en las modernas sociedades democráticas avanzadas. Especialmente el de la capacidad para producir juicios de responsabilidad política asociados a la emisión del voto ciudadano (*accountability*).

Para el caso aragonés, nos encontraremos con alguna dificultad añadida, dado que la atribución de responsabilidades por parte del ciudadano resulta más oscura y dificultosa en gobiernos de coalición y que el número de partidos incrementa la dificultad del control electoral.

⁶ Inferencia del tipo «nos defienden mejor porque son de aquí» (aunque no lo hayan hecho satisfactoriamente). O «es mejor dividir el poder y que no manden los mismos en Madrid y aquí». O lo contrario, «es mejor que manden los mismos en ambos sitios porque así será más fácil obtener decisiones favorables». Nótese que todas ellas prescinden de un juicio de control sobre la gestión realizada por el gobierno saliente.

III. HACIA UNA CODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA ELECTORAL

1. Normas de rango legal

Como consecuencia de los preceptos constitucionales de aplicación para la regulación de los elementos básicos de todo proceso electoral, arts. 81 y 149.1 CE, es hoy doctrina pacífica refrendada por la Jurisprudencia del TC, que en nuestro ordenamiento jurídico electoral queda configurado un *régimen electoral único*⁷. Dicha unicidad se determina en base a la naturaleza fundamental del derecho que se ejercita, el de participación política a través de representantes del art. 23 CE, y en razón de las garantías constitucionales que le son propias.

Sin embargo la naturaleza única del conjunto normativo aplicable no implica correlativamente su atribución normativa a un órgano único, sino que las competencias se ejercitan de acuerdo a una distribución que atribuye títulos propios a distintas instancias y órganos. De modo que una parte del conjunto normativo es de alcance general, o universal si se quiere, en la medida en que resulta de aplicación a cualquier proceso electoral de los requeridos para constituir órganos representativos. En ese caso los preceptos integrados en este bloque tienen su origen en la propia Constitución o en el órgano Cortes Generales. Estos elementos generales del sistema vinculan pues a cualquier instancia que desempeña competencias en materia electoral, independientemente del alcance territorial del concreto proceso. Afecta pues a todo proceso electoral que tenga por objeto la elección de *cargos públicos representativos*.

Nos encontramos así con dos ámbitos normativos incoados. De un lado, el que se refiere a los elementos *generales* del sistema, que son tales en la medida en que *ex constitutione* son de aplicación a todo proceso en donde se ejercite por los ciudadanos el derecho de representación del art. 23 CE. De otro, el ámbito material electoral *restante*, es decir, aquél no incluido expresamente dentro del definido por el concepto constitucional de régimen electoral general, que queda a disposición de los órganos de las CCAA a partir de la mera existencia del título competencial correspondiente nacido del 147 CE, con el alcance allí referido y las precisiones acogidas en su Estatuto de Autonomía y la legislación de desarrollo estatutario.

Sin embargo, para una cabal comprensión de la regulación electoral, es preciso advertir al lector de la relevancia que a lo largo de la instauración del Estado Autonómico adquirieron los Acuerdos Autonómicos suscritos por el Gobierno central y/o las fuerzas políticas mayoritarias mencionados ante-

⁷ STC 38/83, de 16 de mayo (Concepto de *Régimen electoral general* y prescripción constitucional de Ley orgánica). Para el *concepto* o contenido mínimo de Ley electoral, cfr. STC 72/84, de 14 de junio.

riormente⁸. Aquéllos acuerdos lograron superar un problema técnica y políticamente dificultoso, como el de ajustar y cohesionar los criterios de distribución competencial con las exigencias propias de una materia tan singular como la electoral. Y debe apuntarse en su mérito el logro de un sistema congruente aún a costa de cierto sacrificio inicial de algunas posibilidades, meras posibilidades sin duda, de despliegue institucional de las CCAA. Todavía hoy no son fácilmente comprensibles en su totalidad ciertos aspectos de la regulación electoral de las CCAA sin tener en cuenta determinados contenidos de tales Acuerdos.

De todo lo dicho cabe inferir, como anticipábamos, que a fecha de hoy pueden considerarse consolidados dos grandes ámbitos competenciales, que son generalmente pacíficos en cuanto a su alcance⁹.

A. Conjunto normativo que integra el *Régimen electoral general*, y que por tanto resulta también de aplicación a las elecciones a Cortes de Aragón. (arts. 1.2 LOREG y Disposición Adicional 1ª). Comprende las siguientes materias, con el alcance establecido en los preceptos que se citan:

1. Derechos de sufragio. Se incluye aquí la titularidad del derecho de sufragio activo (art. 2 LOREG) y los supuestos —tasados— de privación del derecho (art. 3 LOREG) así como las condiciones de ejercicio íntimamente ligadas a su naturaleza de integrante del derecho fundamental del art. 23 CE (arts. 4 y 5 LOREG). El derecho de sufragio pasivo queda integrado en este bloque y regulado en el Capítulo II del Título I LOREG, incluidas también las causas de inelegibilidad. (arts. 6 y 7 LOREG). Estas causas de inelegibilidad deben de ensamblarse y complementarse con las que en el ejercicio de sus competencias establece la Ley Electoral de Aragón (LEA) en art. 3.2, 3 y 4 y art. 4, toda vez que el alcance de las aquí establecidas o son con carácter absoluto, es decir, para cualquier convocatoria electoral a celebrar, o relativo, y por tanto sólo aplicable a los procesos electorales cuya regulación específica compete a la LOREG.

2. Censo Electoral. Se comprende en esta materia no sólo la Oficina del Censo, que depende de la JEC y la delicadísima competencia de elaboración del Censo que integra la lista de electores (arts. 29-30 LOREG y STC

⁸ Fueron literalmente cruciales los suscritos entre el Gobierno y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, que en su mayor parte adquirieron antes o después categoría normativa. Y los de 28 de febrero de 1992. De gran importancia también el acuerdo para unificar el supuesto de convocatoria electoral que se articuló mediante LO 8/91, de 13 de marzo, de reforma LOREG.

⁹ Con carácter general para este problema debe consultarse de Juan Carlos Gavara de Cara, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, CEPCC-Fundación Giménez Abad, Madrid, 2007, pp. 9-112.

Una explicación de los problemas jurídicos de esta distribución competencial en su origen, puede consultarse en relación con Aragón, en Chueca Rodríguez, Ricardo, «El régimen jurídico de las elecciones a Cortes de Aragón», pp. 31 ss., en Ricardo Chueca y José Ramón Montero (eds.), *Elecciones autonómicas en Aragón*, Zaragoza: Tecnos-Gobierno de Aragón, 1995.

154/1988/3 y 5), sino el procedimiento de elaboración del mismo o, por mejor decir, de los Censos al ser cambiantes para cada tipo de proceso electoral¹⁰.

3. Presentación y proclamación de candidaturas. Determinados aspectos están sometidos a la regulación establecida en el art. 44 LOREG¹¹. Igualmente es de aplicación el art. 46 LOREG¹². Se incluye en este bloque todo el sistema garantista que protege el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (art. 49 LOREG).

4. Emisión del voto. Tanto el voto emitido de modo presencial, (art. 85 LOREG) como el emitido por correspondencia postal. (arts. 72 a 75 LOREG). En todo caso, el voto es secreto (art. 86.1 LOREG). La LO 2/2011 ha revisado el procedimiento de emisión del voto por los residentes ausentes, que se ha

¹⁰ Cambia la titularidad para las elecciones locales y al Parlamento Europeo, donde pueden ejercitar su derecho los ciudadanos de la UE, tanto en su modalidad de elector como de elegible. Todo ello se articuló mediante reforma por LO 1/1997, de 30 de mayo, que modificó los arts. 85, 176,177 y 178 LOREG, añadiendo un art. 187 *bis*. La regulación complementaria en RD 157/1996, 2 de febrero. Sin embargo ello no es posible en elecciones a Cortes Generales ni, tampoco de momento, en elecciones autonómicas.

Han cambiado sustancialmente las circunstancias para los electores ausentes, que integran otro Censo distinto, el Censo Especial de Residentes Ausentes (CERA), que planteaba serios problemas de todo tipo del que nos hicimos eco parcialmente en anteriores ediciones. (Art. 36 LOREG). Algunos aspectos del Censo, sobre acceso y sobre la posibilidad de excluir de «las copias» que se entreguen a candidaturas a personas objeto de amenazas o coacciones, fue objeto de modificación por LO 1/2003 y Real Decreto 1799/2003, de 26 diciembre.

Las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio por los ciudadanos ausentes de España han sido objeto de reforma en la LO 2/2011, de 29 de enero. Se ha exigido la vecindad para su ejercicio en elecciones locales, nuevo art. 2.3 LOREG, junto a un nutrido conjunto de modificaciones técnicas en materia de Censo de mucha relevancia. Para la reforma operada por las LLOO 2 y 3/2011, puede verse, de Ricardo Chueca Rodríguez y Juan Carlos Gavara de Cara, *La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Madrid: CEC, 2011. También, de Enrique Álvarez Conde, Alicia López de los Mozos Díaz-Madroñero, Francisco Javier Sanjuán Andrés (coords.), *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, 2011.

¹¹ Tras la modificación de fondo en los requisitos para la presentación de candidaturas a través del apartado que se añadió por la Disposición Adicional segunda de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, inserta en el art. 44.4 (y 49.5) LOREG, sobre la que el TC se pronunció en STC 85/2003, 8 de mayo, en amparo electoral sobre un supuesto de esta naturaleza. Y en STC 48/2003, de 12 de marzo que entiende del recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 6/2002, de Partidos Políticos.

La LO 3/2011, introdujo una nueva modificación en este aspecto concreto, consistente en—dicho en breve— prolongar la capacidad de impedir el acceso de los candidatos, candidatos electos o representantes, a sus escaños, de darse el supuesto de haberse presentado en candidaturas apoyadas por organizaciones declaradas ilegales con posterioridad. La reforma pivota sobre un nuevo art. 6.4 LOREG, aunque provoca modificaciones en cascada en una larga serie de preceptos de la LOREG, arts. 155.2. f), 178.2.e), 203.1.e), 209, 211.2.e). Sobre esta reforma, Chueca y Gavara, *op.cit.*, pp. 56-63 y 142-158.

¹² La reforma por LO 1/2003 de la LOREG introdujo algunas modificaciones de carácter técnico en relación con las listas de candidatura, viniendo a soslayar una serie de problemas. Véase, al hilo de ello, la interesante doctrina contenida en STC 84/2003, de 8 de mayo, y el amplio terreno concedido al trámite de subsanación.

convertido en la práctica en un *voto rogado*, con unas plausibles garantías en su emisión y manipulación. La dificultad del nuevo procedimiento explica, junto a la imposibilidad de que estos mismos votantes puedan emitir el voto en las simultáneas elecciones locales, la disminución de este tipo de voto en las elecciones locales y autonómicas¹³.

5. Normas comunes de la Administración Electoral. (arts. 8 a 28 LOREG). Naturaleza, competencias y régimen de funcionamiento de las Mesas electorales y sus miembros. (arts. 90 a 94 LOREG).

6. Campaña electoral, (arts. 51.2 y 3 y 52 a 54 LOREG), Límites a la publicidad en medios de prensa y radiodifusión privada. (art. 58 LOREG). Utilización de medios de comunicación de titularidad pública, (arts. 59 a 63, 65 y 66 LOREG), con las indicaciones que se harán más adelante. Derecho de rectificación privilegiado, (art. 68 LOREG). Régimen de encuestas electorales (art. 69 LOREG)¹⁴.

7. Reglas sobre orden de escrutinio de mesa en elecciones simultáneas, (art. 95.3 LOREG), y criterios de validez de la papeleta para el cómputo (art. 96.1 LOREG)¹⁵.

8. Régimen de reclamaciones y recursos. (arts. 108.2, 109 a 119 LOREG)¹⁶.

9. Requisito de juramento o promesa para adquirir la condición plena del cargo. (art. 108 LOREG).

10. Financiación electoral y control de la misma. (arts. 125 a 130, 131.2, 132 LOREG)¹⁷.

11. Régimen jurídico de los delitos e infracciones electorales.

Evidentemente el ámbito regulado por la normativa general no significa que necesariamente la legislación propia de la CA deba completar los espacios respecto de los que aquélla carece de pretensión reguladora. La LOREG, como norma electoral básica, posee una pretensión de exhaustividad en relación con los procesos electorales. De modo que, en lo no regulado por norma propia, resulta de aplicación supletoria la normativa del Título I LOREG (Disposición

¹³ Lo que explicaría en alguna medida la sensible pérdida de interés de los Presidentes de CCAA por los desplazamientos a Latinoamérica.

¹⁴ Estos aspectos han experimentado una revisión minuciosa, plausible en general, en la reforma operada por LO 2/2011 aludida. Véase, Chueca y Gavara, *op.cit.*

¹⁵ Nuevo artículo 96.2 LOREG, por LO 2/2011.

¹⁶ Sobre el carácter del recurso contencioso-electoral, STC 146/1999, 27 de julio. La LO 2/2011, establece plazos distintos a los recursos según se trate de procedimientos dentro de un período electoral o fuera de él, en el nuevo art. 21.1 LOREG.

¹⁷ La reforma por LO 2/2011 ha introducido algunas modificaciones en materia de financiación dirigidas a una moderada reducción del gasto que finalmente se mide directamente en euros. Aunque esta modificación formal se ha aprovechado por el legislador para *ajustar cuentas*, de modo que el cambio a euros no ha sido neutral. Véase además la curiosa D.T. Octava.

Adicional Primera, 3 LOREG y Disposición Final Primera LEA). Incluso, todavía más, la propia LOREG establece la interpretación *ad hoc* de determinados preceptos para el caso de que alguna CA no establezca previsiones normativas propias y deba aplicarse de modo supletorio. (Disposición Adicional Primera, 5)¹⁸. Y similarmente la Disposición Final Primera LEA.

B. Conjunto normativo constituido por aquéllos elementos propios de las elecciones a Cortes de Aragón. Este conjunto, según queda dicho, es de geometría variable, de acuerdo a la voluntad del estatuyente y de los órganos legislativos de la CA. Fijaremos aquí pues el ámbito determinado por la regulación estatutaria y legal de la Comunidad Autónoma de Aragón.

1. Derechos de sufragio. El EAr establece normas de elegibilidad que afectan al derecho de sufragio pasivo, (Arts. 37.5 y 6 EAr). La LEA regula el derecho de sufragio activo, art. 2, y pormenoriza las causas de inelegibilidad, arts. 3 y 4. Igualmente contiene una regulación de incompatibilidades, (arts. 5, 5 *bis*, 5 *ter*, y 5 *quater* LEA).

2. Administración Electoral propia de la CA: Junta Electoral de Aragón. (Arts. 8.2 LOREG, y 6 a 10 LEA). Incluye también disposiciones sobre, apoderados e interventores (arts. 29 a 32 LEA).

3. Sistema electoral. Organización electoral del territorio en circunscripciones. (arts. 34.4 EAr y 12 LEA). Criterio de distribución territorial de escaños entre circunscripciones. (Arts. 37.3 EAr y 13.2, 3 y 4 LEA). Criterios de determinación del tamaño del órgano representativo. (Arts. 36 y 37.3 EAr; 13.1 LEA)¹⁹. Criterio de conversión de votos en escaños (fórmula electoral). (Arts. 37.3 EAr y 14 LEA).

4. Disposiciones específicas sobre candidaturas a Cortes de Aragón y representantes de candidatura. (Arts. 16 a 20 LEA)²⁰.

5. Normas específicas de campaña electoral. (Arts. 21 y 22.1 LEA). Regulación de la campaña institucional para fomento de la participación electoral. (Art. 22.2 LEA). Criterios de distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública. (Arts. 23 a 25 LEA).

6. Regulación específica de papeletas y sobres electorales. (Arts. 26 a 28 LEA).

¹⁸ No ha sido infrecuente la remisión, por acción u omisión, de las normas electorales autonómicas a la LOREG. En otros casos ésta simplemente ha cumplido con su función supletoria frente a *lapsus* u omisiones. En fin, en algún caso ha ahorrado a alguna CA la necesidad de elaborar una ley propia, como en el caso de la regulación de las elecciones al Parlament de Catalunya que se rigen por la legislación estatal...

¹⁹ En la reforma de 2007 se ha procedido, como ya hemos indicado, a suprimir las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda que se establecieron para regular las primeras elecciones a Cortes de Aragón celebradas en 1983.

²⁰ Normas que actúan, o pueden actuar, con carácter complementario o concurrente con las contenidas en los arts. 43 a 49 LOREG.

7. Disposiciones propias en materia de gastos y subvenciones electorales, financiación electoral, contabilidad y control financiero de las subvenciones. (Arts. 34 a 42 LEA).

8. Cláusula de supletoriedad. (Disposición Final 1ª LEA).

A la vista de lo anterior queda de manifiesto que el proceso electoral a Cortes de Aragón es difícilmente regulable sin una coordinación normativa y funcional que sólo puede provenir de acuerdos, expresos o tácitos, formalizados o no, entre los actores normativos y políticos implicados. Esta necesidad es permanente pues cualquier modificación normativa en uno de los ámbitos suele requerir alguna adecuación subsiguiente en el otro, de modo que cierta colaboración legislativa entre Cortes Generales y Cortes de Aragón es inevitable y, de hecho, se ha venido produciendo. No sólo porque, en otro caso, las elecciones podrían llegar a ser de muy problemática celebración, sino porque la habitual celebración simultánea de procesos electorales ha producido cierta *contaminación normativa*. De tal modo que la congruencia dispositiva no es ya sólo requerida por la confluencia de preceptos LOREG y LEA en relación con el proceso electoral a Cortes de Aragón, sino muy frecuentemente por la necesidad de construir, de un modo u otro, *un único precepto normativo* —a veces complejo— aplicable a una situación de concurrencia de procesos electorales simultáneos²¹.

Véase la inusual cesión competencial introducida por la LO 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad, de un art. 44 *bis* en la LOREG. Se trata, según es sabido, de un precepto dirigido a equilibrar la composición de las listas electorales en clave de género. Lo peculiar es el modo de resolver eventuales conflictos competenciales. De acuerdo al segundo inciso del párrafo 1, «En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas»²².

²¹ Esto sucede claramente en relación con los criterios de distribución de espacios electorales cuando se celebran hasta tres elecciones distintas simultáneamente. Nótese que se trata de elecciones de diferente ámbito: municipales, autonómicas y Parlamento Europeo, con diferentes actores y fórmulas electorales; y diferentes órganos competentes para realizar la distribución.

De similar etiología es el problema de los criterios de financiación de las candidaturas y de los criterios de control del gasto aplicado a cada uno de los comicios, que son sin embargo celebrados simultáneamente.

Algo deberemos decir posteriormente sobre toda esta compleja problemática.

²² Consideraciones sobre tan singular criterio de atribución competencial en Paloma Biglino Campos, «La composición equilibrada de las listas electorales». *Nuevas expectativas...*, pp. 73 ss; para el tema concreto, pp. 98 ss.

La materia electoral suele requerir frecuentes modificaciones que precisan cambios de rango legal, habida cuenta de la amplia reserva existente. Veamos pues una relación de las modificaciones reseñables.

La Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, LOREG, (BOE 147, de 20 de junio) ha sufrido hasta la fecha diecisiete modificaciones, de alcance muy desigual²³.

La Ley 2/87, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 19, de 18 de febrero) ha experimentado las siguientes reformas:

a) *Ley 4/91, 20-III. (BOA 36, de 27 de marzo)*

Paralelamente a la reforma LOREG, racionalizó las convocatorias electorales agrupándolas e impidiendo que debieran celebrarse en fechas de calendario inadecuadas por deslizamiento²⁴. En esa misma línea la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, Ley 1/95, de 16 de febrero (LPGAr), que introducía el poder de disolución anticipada del Presidente de la DGA en su art. 11, establecía para las nuevas Cortes un período de duración limitado al que restare de las disueltas.

²³ Las modificaciones son las siguientes:

1. LO 1/87, 2-IV.

2. LO 8/91, 13-III.

3. LO 6/1992, 2-XI.

4. LO 13/94, 30-III.

5. LO 3/95, 23-III.

6. LO 1/97, 30-V.

7. LO 3/98, 15-VI.

8. LO 8/99, 21-IV.

9. LO 6/2002, de Partidos Políticos. Las DDAA Primera y Segunda reforman los arts. 44 y 49 LOREG.

10. LO 1/2003, 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales. Las modificaciones son de enjundia en la dirección del enunciado de la LO; no sólo para elecciones municipales. Afecta a los arts. 6.2, 39.2, 41, 46.3, 78.3, 79.1, 123.1, 127 y 133.4 e introduce un nuevo art. 127 bis.

11. LO 16/2003, 28 de noviembre, de modificación de la LOREG. Arts. 215 y 220.2 reguladores de las elecciones al Parlamento Europeo.

12. LO 3/2007, de 22 de marzo, crea art. 44 bis, afecta a los arts. 187, ap. 2, p-2, 201, ap. 3, p-2, DA 1ª ap. 2 y DT 7ª.

13. LO 9/2007, 8 de octubre, afecta a arts. 24, ap. 4, 74, 87 y DA 1ª, ap. 2.

14. LO 8/2010, 4-XI. Reforma arts. 171.2 y 172.3 sobre papeletas de voto al Senado, y añade un ap. 5 al art. 16 de la LOTC.

15. LO 2/2011, 29-I. Introduce muchas (más de 65) e importantes modificaciones en la LOREG y dos reformas de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local para pequeños municipios.

16. LO 3/2011, 28-I. Introduce un conjunto de dispositivos dirigidos a impedir la elección, o el desempeño representativo, de personas o listas vinculadas a partidos ilegalizados por su vinculación con bandas o elementos terroristas.

17. LO 7/2011, 15-7, de modificación del artículo 160. Sobre publicidad del Registro de Intereses de Diputados y Senadores.

²⁴ *Vid.* Preámbulo Ley 4/91.

b) *Ley 4/92, 17-III. (BOA 36, de 27 de marzo)*

Paralela a la reforma de la financiación electoral en la LOREG con un nuevo párrafo 3º añadido al art. 41 LEA, que replicaba el incorporado en el art. 133 LOREG con igual contenido. Modificación que, a su vez, pronto sería necesario revisar.

c) *Ley 3/95, 29-III. (BOA 40, de 4 de abril)*

Nueva revisión de la financiación, de nuevo en paralelo a la LOREG, en cuanto a la articulación de las subvenciones electorales, incorporando la figura del anticipo de financiación finalista del *mailing* o buzoneo (art. 39.2 LEA), incrementando el anticipo reintegrable del art. 41.3 LEA. Se introdujo además una modificación dirigida a garantizar la neutralidad de las campañas institucionales dirigidas a promover la participación electoral de los ciudadanos (art. 22.2 LEA).

d) *Ley 13/97, 15-XII. (BOA, 151, de 31 de diciembre)*

Consecuencia de la desaparición de la gratuidad del cargo de Diputado a Cortes de Aragón tras la supresión del antiguo párrafo 7 art. 18 del EAr entonces vigente, a través de la LO 5/96, de 30 de diciembre, de reforma del EAr, que establecía el carácter gratuito del desempeño del cargo de Diputado. Quedó así abierta la vía para la transformación del modelo parlamentario de las Cortes de Aragón, lo que obligó a introducir los nuevos preceptos 5 *bis*, *ter* y *quater* en la LEA y un conjunto de medidas reglamentarias y retributivas en el seno de las Cortes de Aragón²⁵.

e) *Ley 10/99, 14-IV. (BOA 45 de 17 de abril)*

La reforma más importante del sistema electoral aragonés se incluye en esta modificación postrera (acudiendo al trámite apresurado de lectura única debido al final de la legislatura) que afecta a la *técnica de aplicación* de la limitación de la cláusula del actual art. 36 EAr. Mediante dicha reforma se introdujo un apartado 4 en el art. 13 LEA que reza así:

«Si, como consecuencia de la aplicación de las reglas anteriores, el número de habitantes dividido por el número de escaños en la provincia más poblada superara en 2,75 veces al de la provincia menos poblada, corresponderá a la provincia de mayor población el número de Diputados de la provincia de menor población que sea indispensable para que no se supere dicho límite.»

²⁵ Quizá sería conveniente revisar con el sólo motivo de su mejora técnico-jurídica, el tenor literal de los preceptos reguladores de las incompatibilidades que parecen poseídos de un fervor y radicalidad puramente formal. Es precisamente ese perfil lo que les torna de dudosa eficacia jurídica, dadas las dificultades interpretativas que presentan.

Igualmente debería quizá de acometerse un estudio para detectar los efectos de dicha reforma en el reclutamiento posterior de los representantes a Cortes de Aragón.

Como se encargaron de reflejar los distintos portavoces en el debate parlamentario esta modificación, que en la práctica se traducía en el incremento de un diputado más por Zaragoza que se detraía de la circunscripción de Teruel, suponía un cambio cualitativo. En efecto, la inicial distribución desigual de escaños entre las tres provincias se amparó en la «amenaza» que suponía una provincia de Zaragoza que acoge a más de dos tercios de la población de la Comunidad y que, en una distribución proporcional, debería de haber tenido también una magnitud similar en escaños. Este desequilibrio se neutralizó inicialmente articulando una distribución que producía, en manifiesta violación de toda proporcionalidad, la «garantía» de que los escaños atribuidos a Huesca y Teruel sumaran uno más de los atribuidos a Zaragoza. Sin embargo la evolución poblacional y las limitaciones a la desproporción han terminado por forzar una distribución de escaños que ha roto con aquella hipotética garantía y, indirectamente, con el fundamento político de la desproporcionalidad²⁶.

2. Normas reglamentarias

El ámbito reglamentario en materia electoral posee una extensión relativamente reducida pues las normas legales, habida cuenta del carácter garantista que preside su normación, dejan poco espacio a los reglamentos. Sin embargo, en la regulación de los aspectos más nimios y menores de los procesos electorales se ventila con frecuencia la aplicación práctica de aquellas normas legales.

La normativa reglamentaria en materia electoral es lógicamente cambiante, pero con tendencia a la consolidación de criterios y procedimientos. Una parte importante está integrada por normas singulares *ad hoc*, dada su íntima relación con la campaña electoral concreta que provoca su elaboración, aunque va creciendo el volumen de disposiciones reglamentarias que se mantienen en vigor más allá de un proceso electoral.

La norma reglamentaria básica de carácter general y de aplicación por tanto a todo proceso electoral, en aquella parte susceptible de tal en atención a la delimitación competencial configurada por la normativa autonómica, viene constituido por un Real Decreto, en la actualidad el RD 605/99, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, que viene a sustituir a los anteriormente dictados y que proclama su voluntad de permanencia²⁷. Ello no evita la necesaria regulación de aspectos singulares para cada proceso electoral en normas de inferior rango.

²⁶ El debate que acompañó a esta reforma de trámite necesariamente motorizado atendida la perentoria necesidad de dictar el Decreto de convocatoria de elecciones en. DDSS Cortes de Aragón, n° 103, pp. 4618 ss.

²⁷ La habilitación para este desarrollo reglamentario se encuentra en la Disposición Adicional Segunda LOREG. Este RD, en su Disposición Derogatoria, declara sustituir a los anteriores RRDD

Pero, al igual que ocurre en el rango legal, se reproduce también aquí una dualidad dispositiva pues, al modo que la LOREG habilita al ejecutivo para dictar disposiciones complementarias, la DA Primera LEA faculta para dictar las disposiciones necesarias para el cumplimiento y ejecución de la norma legal. En su virtud, y con ocasión de cada proceso electoral, se venían dictando los correspondientes Decretos que «regulan las condiciones de los locales, urnas, sobres y demás impresos oficiales a utilizar en las elecciones a las Cortes de Aragón». El promulgado con ocasión de las elecciones de 2003, D. 63/2003, de 8 de abril, «de regulación complementaria de las elecciones a Cortes de Aragón» que, hasta el momento, ha servido para regular tres procesos electorales, evidencia un plausible intento codificador²⁸.

421/1991, de 5 de abril, y 563/93, de 16 de abril. Ha sido modificado en varias ocasiones pero sólo en un caso se trató de modificaciones que no fueran al Anexo: RD 1382/2002, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

Esta norma, de aplicación a todo tipo de proceso electoral, contiene un conjunto de disposiciones para la implementación de cada proceso. Tales como condiciones de los locales habilitados para Colegios electorales, urnas y cabinas normalizadas, papeletas y sobres, impresos electorales con las especificaciones establecidas en los anexos correspondientes, regulación de las condiciones de prestación de servicios por los miembros de la Administración electoral, etc.

²⁸ Lo que no supone la desaparición de normativa reglamentaria de carácter coyuntural y transitorio para cada proceso. Se transcribe la normativa *ad hoc* para las elecciones de 2011, que en conjunto dibujan las normas que el ejecutivo debe dictar para el desarrollo de cada proceso electoral concreto.

Decreto 220/2010, de 14 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea, con carácter temporal, una unidad de gestión bajo la denominación de Secretaría de Organización del Proceso Electoral y se regula su régimen de funcionamiento y personal. (BOA 251, 27-XII).

Decreto de 28 de marzo de 2011, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Aragón. (BOA 63, 29-III)

Decreto 63/2003, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, de regulación complementaria de las elecciones a Cortes de Aragón. (BOA 44, 14-IV).

Orden de 8 de abril de 2011, Departamento de Presidencia, por la que se modifican los Anexos 1 a 13 del Decreto 63/2003, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, de regulación complementaria de las elecciones a Cortes de Aragón.

Orden de 5 de abril de 2011, Departamento de Presidencia, por la que se actualizan las cuantías de dietas y gratificaciones del Decreto 63/2003, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, de regulación complementaria de las elecciones a Cortes de Aragón.

Orden de 29 de marzo de 2011, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se actualizan las cuantías de los gastos y subvenciones electorales correspondientes a las elecciones de Cortes de Aragón.

Orden de 5 de abril de 2011, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, sobre concesión de permisos al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con motivo de las elecciones que se celebrarán el domingo día 27 de mayo de 2007.

Orden de 5 de abril de 2011, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, sobre concesión de permisos al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se presente como candidato en las elecciones a Diputados de las Cortes de Aragón o a miembros de las Corporaciones Locales de su territorio.

Orden de 7 de abril de 2011, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, sobre permisos retribuidos a los trabajadores que participen como electores y a los que formen parte de las Mesas Electorales.

IV. EL ORDENAMIENTO ELECTORAL ARAGONÉS

1. Derecho de sufragio

Son electores los que, gozando del derecho de sufragio activo, tengan la condición política de aragoneses²⁹ (Art. 2 LEA). De los que sólo se ven privados quienes resulten condenados a la pena de inhabilitación absoluta o especial recogida en el art. 39 CP para el ejercicio del derecho de sufragio *pasivo*³⁰.

Una problemática creciente se ha generado en relación con el requisito legal establecido en el art. 2.1 LEA para el ejercicio del derecho: la inscripción en el censo electoral vigente³¹. El Censo Electoral no es una lista sino un instituto jurídico de carácter registral y de naturaleza declarativa. Aunque los miembros que lo componen suelen relacionarse en una lista, ahora cada vez más virtual e informática y menos lista en soporte papel, no debe identificarse Censo y lista del censo. Lo que llega a hacer la legislación con inquietante frecuencia³².

El Censo, como voluntariosamente sigue afirmando la LOREG, es *único*. (Art. 31). Propiamente hablando el Censo sólo es único para las elecciones a Cortes Generales, es decir, al Congreso y al Senado; y para las elecciones a Cortes de Aragón. Para el resto de los procesos electorales dicho Censo difiere

²⁹ Condición política que se vincula a la de vecindad administrativa en los términos establecidos en el art. 4 EA.R. que remite a la legislación local.

³⁰ Véase además arts. 40, 41, 44 y concordantes CP. Recuérdese que la modificación introducida por la LO 1/2003, *para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales* que incluyó un inciso b) en el art. 6.2 LOREG que amplía dicha inhabilitación a los supuestos en que la Sentencia dictada no haya adquirido firmeza.

³¹ El Censo sufre de algunos problemas irresolubles dada su confusa configuración en la LOREG. Tras la modificación de la LOREG operada por la LO 3/95 que modificó los arts. 32 a 41 y desde la entrada en vigor del RD 157/1996, de 2 de febrero, el censo electoral se actualiza mensualmente, a partir siempre de los padrones municipales cuyas variaciones deben ser remitidas, con dicha periodicidad, por los Ayuntamientos. Pero se trata de un tema de creciente complejidad.

A estas modificaciones deben añadirse las procedentes de Oficinas y Secciones Consulares que deben tramitar la inscripción de los españoles residentes en su demarcación.

Además de la normativa citada, para la elaboración del Censo, ha de estarse a lo dispuesto en los arts. 15 a 17 y 18.2 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) según la redacción dada por la LO 4/96, de 10 de enero; arts. 53 a 106 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales según la redacción dada por el RD 1690/1986, de 11 de julio; O. del Ministerio de Economía y Hacienda de 24 de abril de 1996, por la que se dictan las normas para la actualización mensual del Censo y Resolución de 12 de febrero de 2004, de la Oficina del Censo Electoral, sobre determinados aspectos de la gestión de Censo Electoral.

Para la exclusión de las copias del Censo de determinados ciudadanos por motivos de protección y seguridad, véase el RD 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias del censo electoral a partir de la habilitación de la LOREG contenida en su art. 41.6.

³² Cfr. la Instrucción de la JEC, 7/2007, de 12 de abril, que dedicó su parágrafo 1 a advertir de dicha diferencia con ocasión de la regulación de la figura de la Certificación Censal Específica del art. 85.5 LOREG. Véase pp. 31-33 y 94 ss., Chueca y Gavara, *op.cit.*

en cuanto a los incluidos, dado que el derecho de sufragio se extiende a personas que no lo poseen para las elecciones antedichas.

Tal afirmación pugna con el sentido común cuando con ocasión de la celebración simultánea de dos o tres procesos electorales existen necesariamente *tres censos*, dado que se trata de derechos de sufragio con requisitos subjetivos diferentes. Cabe efectivamente la posibilidad de que un ciudadano emita su voto, en ejercicio de su derecho en una mesa electoral y no en otra u otras pues el *mismo* censo le incluye en una mesa y no en otra, como ocurre en el caso de un ciudadano nacional de un país de la UE que decida ejercer su derecho al voto al Parlamento Europeo y no en las elecciones locales (o viceversa) y que sin embargo nunca podrá figurar inscrito en el Censo de las elecciones a Cortes de Aragón. La propia LOREG no es por su parte un ejemplo de congruencia pues, tras afirmar en su art. 31.3 la *unicidad* del censo, proclama en el art. 36 la forma en que se actualizará el «censo de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero» y que en la práctica electoral forman a todos los efectos una *unidad separada* a lo largo de todo el proceso. En realidad tenemos, al menos, un CER, o Censo Electoral de Residentes que nos sirve para elecciones a Cortes Generales y a Cortes de Aragón, pues los requisitos exigidos son idénticos. Pero además de los Censos de elecciones locales y europeas, de composición distinta pues en ambos votan, y pueden ser elegidos, ciudadanos europeos no españoles, disponemos de dos censos especiales, el Censo Especial de Residentes Europeos (CERE), que nos sirve para las elecciones al Parlamento Europeo y el Censo Especial de Residentes Ausentes (CERA), que está compuesto por los ciudadanos que viven establemente en un país extranjero pero que, por figurar en este Censo, poseen el derecho de sufragio que ejercitan en condiciones especiales.

Las reclamaciones relacionadas con la inscripción en el Censo se sustancian inicialmente en vía administrativa ante la Oficina del Censo en los términos del art. 38.3 y 4 LOREG. Contra las resoluciones de las Delegaciones de la Oficina del Censo Electoral (OCE) queda abierta la vía jurisdiccional en los términos que más abajo veremos. Y contra la sentencia firme de los Tribunales ordinarios queda abierta la vía ante el TC de acuerdo a lo dispuesto en el art. 43 LOTC³³.

Para los supuestos de ciudadanos que, aun estando incluidos en el Censo, no lo están en la *lista de la Mesa*, se estableció la figura de la *certificación censal específica* que la Oficina del Censo Electoral (OCE) puede emitir a petición del interesado incluso el mismo día de la votación y hasta la hora de cierre de los

³³ Doctrina sentada ya en STC 154/1988, de 21 de julio, frente a la tesis alegada de que al no mencionarse en la LOREG sino el amparo frente a la lesión del derecho de sufragio pasivo o amparo «electoral», art. 49, debía deducirse una posición del legislador orgánico manifiestamente restrictiva en este supuesto de la protección predicada en el art. 53.2 CE que no incluiría al sufragio activo. Véase también SSTC 148 y 149/1999.

colegios. Este documento, que acredita la inclusión en el Censo del ciudadano en una determinada Sección y Mesa, habilita para poder ejercer el voto mediante su presentación y entrega en la Mesa correspondiente. Una lacónica regulación introducida en el art. 85.5 LOREG en su reforma por LO 3/1995, de 3 de marzo ha requerido de una serie de Instrucciones de la JEC³⁴.

La LO 2/2011 ha supuesto una auténtica revisión de aspectos centrales del Censo Electoral.

De un lado el nuevo art. 2.3 LOREG ha terminado, según ya dijimos, con la dudosa práctica de que en elecciones locales pudieran emitir su voto ciudadanos españoles nacidos y residentes en municipios de otros países. Se ha optado por exigir, sensatamente, la residencia en el municipio para poder figurar en el Censo de las elecciones locales. Ello se combina con la prohibición, art. 31.2 LOREG, de figurar simultáneamente en el Censo de residentes en España y el CERA.

De otro lado se ha ajustado en el nuevo art. 34 el procedimiento de elaboración del Censo a un ritmo mensual con referencia al día primero de cada mes. Y el nuevo art. 39.1 LOREG impone para su uso en las elecciones el Censo cerrado el día primero del segundo mes anterior al del Decreto de convocatoria³⁵. Seguramente esto facilita el trabajo técnico de los servicios, pero al alargar un mes más la distancia entre elección y Censo se incrementará irreversiblemente en unas décimas la abstención técnica.

Por otro lado se ha hecho más estricta la obligación de cumplimiento de las obligaciones censales por parte de los entes locales estableciendo un procedimiento conminador que será en cualquier caso más eficaz que el previo, art. 35.2 LOREG. Y se regulan de modo más rígido los cambios en el CERA, art. 36 LOREG.

En general, la reforma hace un esfuerzo para mejorar determinados procesos de la Oficina del Censo Electoral (OCE) y su comunicación con la JEC. Especialmente en el mecanismo de alertas por variaciones censales no justificadas en alguna circunscripción, que han dado lugar a veces a prácticas irregulares en materia censal. Art. 30. c)³⁶.

³⁴ Instrucción JEC 7/2007, de 12 de abril. (BOE 94, 19-4).

³⁵ De nuevo aquí el legislador no ha hilado fino. La fecha de la convocatoria no es término preciso aunque sí cierto. La convocatoria se decide en una fecha y el RD, o D, lleva esa misma fecha, pero no se publica ese mismo día, sino el siguiente. Y las normas no pueden entrar en vigor antes de su publicación. Claro que cabe entender que la fecha de convocatoria actúa como mera referencia; pero es una referencia que no es accesible hasta que no se publique el RD, o Decreto, que convoca.

³⁶ Resolución de la OCE de 24 de febrero de 2006 dirigida a intentar impedir tales prácticas. (BOE 57, 8-III). Recuérdese el caso de las elecciones locales en Yésero (Huesca) de 1999 ligado a la aprobación de un megaproyecto urbanístico. Véase también Acuerdo (Ac.) JEC (Ac.) de 6 de junio de 2007 sobre el municipio de Anento (Zaragoza). Cfr. Óscar Sánchez Muñoz, «Empadronamientos fraudulentos y censo electoral», en *Nuevas expectativas...*, cit., pp. 247 ss.

Muy acertada en esta vía nos parece la habilitación de las candidaturas a colaborar con la Administración electoral para impedir dichas prácticas. Tal es el sentido del nuevo art. 39.4 LOREG que apodera a los representantes de candidatura para impugnar el Censo sospechoso en el plazo de exposición pública.

Nótese que el órgano judicial competente para entender de la revisión de los actos administrativos en materia de Censo lo es el Juez de lo Contencioso-Administrativo según el nuevo art. 40.1 LOREG.

A. Ejercicio del derecho de sufragio activo mediante voto por correo

Bajo la modalidad de *voto por correo* se incluyen varias formas de emisión del sufragio que persiguen subvenir a distintas situaciones y circunstancias. Por esta razón podremos comenzar dejando al margen dos variantes que no han causado en los últimos años graves disfunciones: el voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida su formulación personal, supuesto del art. 72 c) LOREG³⁷, y el voto del personal embarcado o de los ciudadanos que se encuentren cumpliendo el servicio militar, art. 74 LOREG³⁸. En todos los casos la tramitación, salvo en el muy específico del supuesto del personal embarcado, se ajusta a lo establecido en el art. 73 LOREG³⁹.

Y estos a su vez son distintos supuestos del especialísimo regulado en el art. 75 sobre voto de *residentes ausentes que vivan en el extranjero* que sin embargo se tramita, en su envío, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 73. La doctrina ya se había hecho eco de lo problemático de este Censo de Electores Residentes Ausentes⁴⁰.

La reforma operada pivota en torno a un cambio sustancial: para garantizar la autenticidad del sufragio se opta por configurar un voto rogado, es decir, que el elector debe instar a la administración electoral para que le remita la documentación correspondiente, nuevo art. 75 LOREG. Sin embargo, la tramitación resulta especialmente gravosa y todo indica que se trata de una re-

³⁷ Y art. 8 RD 605/99, 16 de abril, citado; RD 557/1993, 16 de abril, sobre actuación notarial en el procedimiento de emisión del voto por correo. E Instrucciones de la JEC de 26 de abril de 1993, sobre la comprobación por la Junta competente de la concurrencia de las circunstancias del art. 72 c) LOREG y de 26 de abril de 1993 sobre emisión del certificado médico oficial y gratuito a que se refiere el art. 72 c) LOREG.

³⁸ Y art. 9 RD 605/99, 16 de abril.

³⁹ Orden del Ministerio de Defensa 116/1999, de 30 de abril, por la que se regula el ejercicio del derecho al voto en los procesos electorales del personal embarcado de las fuerzas armadas o en situaciones excepcionales vinculadas a la defensa nacional.

⁴⁰ Entre otros, Rosario García Mahamut, «El voto de los residentes ausentes y la Ley 40/2006 del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior», en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado-CEPC, 2009. Para las causas que forzaron al legislador a acometer el tema, Chueca y Gavara, *op.cit.*

gulación llamada a ser reformada en la línea de articular un procedimiento más apoyado en tecnología informática⁴¹.

El problema más grave que se plantea se refiere al uso *ordinario* del voto por correo. Nótese que no suele ser frecuente en los sistemas electorales comparados una regulación tan generosa del voto emitido por correo. Suele ser más bien un sistema reservado para quienes encuentran dificultades insalvables para hacerlo presencialmente.

Entre nosotros el voto por correo es un medio especialmente atractivo y cómodo. Pero también puede ser un modo de que el propio ciudadano acabe por no poder lograr que su voto sea computado⁴².

Reducir el carácter universal del voto por correo, que en la actual regulación está abierto a cualquier ciudadano, sería una solución plausible. Pero sólo

⁴¹ Véase Instrucción 2/2012, de 20 de septiembre, JEC, sobre interpretación del artículo 75.4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en lo referente a la validez de los votos por correo de los electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes que se remitan directamente por el elector a la Junta Electoral competente, en lugar de hacerlo a los Consulados.

⁴² En las elecciones generales de 2000 obtuvieron el voto por correo 482188 ciudadanos, pero 42258 no pudieron lograr que su voto llegara a la urna. La cifra procede de Alejandro Ramos Vadillo, «Gestión del voto por correo por la Oficina del Censo Electoral en España», en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 2003, pp. 105 ss. En las últimas elecciones celebradas, generales y al Parlamento de Andalucía de 9 de marzo de 2008, el número de electores que obtuvieron su voto por correo fue de 762.646, pero no constan datos de la cifra *oscura*, es decir, de cuántos ciudadanos no vieron computado su voto. En las penúltimas autonómicas y municipales de 27 de mayo de 2007 fue de 648.019, desconociéndose también la cifra oscura.

En las elecciones municipales y autonómicas de 22 de mayo de 2011 661.127 ciudadanos solicitaron su voto por correo y, de ellos, 605.140 lograron que su voto llegara a la urna el día de las elecciones. Desde el punto de vista de la logística del sistema no cabe sino felicitar a los servicios implicados, en especial el de correos. Pero también debe recordarse que ello representó el 91.53% de los ciudadanos que iniciaron el procedimiento.

Lo que dicho de otro modo indica que un 8.47% no lograron votar a pesar de haberlo intentado. La JEC tiene reiteradamente declarado que una vez solicitado el voto por correo el elector *no puede emitir su voto en la Mesa aun cuando no le hubiere llegado el envío solicitado una vez que la petición de voto por correo llega a la OCE*. (AACC 21 de mayo y 8 de junio de 1991, 2 de junio de 1993, 28 de abril y 28 de mayo de 1995, entre otros). En el mismo sentido STC 169/1991, 19 de julio, FJ 2.

El problema estriba en que el procedimiento de voto por correo tiene una alta complejidad que exige dos trámites por parte del ciudadano, separados por un envío postal en los días en que la saturación del servicio de correos es muy elevada.

Una vez que el ciudadano solicita el voto por correo *pierde la posibilidad* de hacerlo en la Mesa el día de los comicios. Pero si el ciudadano no recibe *con la suficiente antelación* todas las papeletas de todas las candidaturas no puede preparar el certificado con su o sus votos. Pero aunque así sea esto debe ocurrir con la *suficiente* antelación pues el envío debe llegar a tiempo a la Mesa correspondiente el día de la votación. Hoy, votar por correo, sobre todo en una gran ciudad, no garantiza con seguridad que el voto llegue finalmente a la Mesa. Incluso contando con la mejor voluntad y diligencia de los servicios del Censo y de Correos.

Las cifras para Aragón en 2011 indican que solicitaron votar por correo 25.705 ciudadanos de los que 23.488 lograron finalizar el trámite. Un meritorio 91.38%. Pero 2.217 no lo lograron: un respetable 8.62%.

considerada en abstracto. Todo parece indicar que poco a poco la cifra de voto que se queda por el camino ha disminuido, sin que lo haga, sino todo lo contrario, el número de personas que recurren a este sistema⁴³. De modo que el grado de eficiencia del sistema va a terminar por consolidar como habitual un sistema de voto concebido como excepcional.

La reforma de la LOREG articulada a través de la LO 9/2007 introdujo un párrafo 2 en el artículo 87 LOREG, que habilitó al Gobierno para establecer un procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto. El desarrollo se ha articulado por RD1612/2007, de 7 de diciembre, *por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio*. El RD 422/2011 de 25 de marzo, *que aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales* avanzó en este campo y la ORDEN INT/3817/2007, de 21 de diciembre, desarrolla el procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio, regulado en el RD 1612/2007. El sistema para remover los obstáculos es complejo y algo caro, pero ingenioso, y ha terminado complementándose con una política activa más amplia integradora de diversas minusvalías y deficiencias en el RD 422/2011. La tendencia de las CCAA es a replicar el modelo estatal o a apoyarse en la implementación del sistema estatal cuando el proceso electoral incluye convocatorias propias y estatales⁴⁴.

En anteriores ediciones de este mismo volumen llamamos la atención sobre la dificultad insuperable con que se encontraban para ejercer el voto el ya numeroso grupo de nacionales españoles que se encuentran más allá de nuestras fronteras de modo no permanente. A tal efecto se procedió a incluir en la reforma de la LOREG operada a través de la LO 9/2007 una habilitación a favor del Gobierno para dictar las normas reglamentarias precisas dirigidas a establecer un procedimiento específico. A tal efecto dictó el RD 1621/2007, de 7 de diciembre, *por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero que, con sus limitaciones, representa un primer paso muy plausible*. Se trata en definitiva de una técnica que se apoya en las Oficinas consulares y en un procedimiento similar al que se sigue para los ciudadanos con residencia permanente en el extranjero, pero con el que sin embargo no se confunde⁴⁵.

⁴³ 687.631 electores en las elecciones a Cortes Generales de 20 de noviembre de 2011 y 661127 en las elecciones locales y autonómicas de 22 de mayo de 2011 votaron, o lo intentaron, por este procedimiento a nivel nacional.

⁴⁴ La DA Primera del RD 422/2011 lo contempla expresamente.

⁴⁵ En las elecciones a Cortes Generales de 2012 recurrieron a este procedimiento 13.237 electores.

2. Convocatoria electoral

La novedad fundamental en este apartado viene constituida por la modificación experimentada por el Estatuto de Autonomía, art. 52 EAr, ya anticipada en la LPGAr, que atribuye al Presidente del Gobierno de Aragón la competencia de disolución anticipada.

Para el caso de disolución anticipada deberá estarse a lo establecido en el párrafo 1º del art. 42 LOREG, mientras que será de aplicación el párrafo 2º en el caso de tratarse del final natural de la legislatura. No es descartable en todo caso que en el futuro pudiera darse una situación similar a la que debió de atenderse introduciendo una DA Quinta en la LOREG, por LO 3/98, de 15 de junio, de reforma de la LOREG⁴⁶.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la actual regulación de la disolución anticipada, en Aragón y en otras CCAA, puede producir situaciones nada tranquilizadoras. Nótese que ahora ya es posible acudir a tal recurso para pretender condicionar el *timing* de otros procesos electorales nacionales o autonómicos. Para que ello no ocurra hace falta un grado de lealtad institucional que no aparece suficientemente garantizado en nuestra práctica política, ni en el ordenamiento jurídico. El complejo sistema multinivel de nuestro estado descentralizado no despeja el riesgo de un *uso alternativo* de las convocatorias electorales en el marco de la competencia política.

3. Campaña electoral

El concepto de campaña electoral (art. 21 LEA y 50.2 LOREG) no plantea problemas desde el punto de vista de su delimitación conceptual, al quedar definido por un elemento formal —conjunto de actividades—, otro temporal —duración— y otro finalista —captación de sufragios—. Los problemas no son por tanto de descripción formal del concepto, sino de su ajuste normativo en la medida en que las normas electorales hacen depender de este criterio formal la regulación de una serie de actividades competitivas entre las candidaturas. Lo que tampoco tendría demasiada importancia, de no ser por el hecho de que la propia idea de campaña que contemplan las normas no se co-

⁴⁶ Según la Adicional: «En el supuesto de que en el mismo año coincidan para su celebración, en un espacio de tiempo no superior a cuatro meses, elecciones locales, elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas que celebraron sus elecciones el cuarto domingo del mes de mayo de 1995, con las elecciones al Parlamento Europeo, los decretos de convocatoria se expedirán el día quincuagésimo quinto anterior al de la fecha en que han de tener lugar las elecciones al Parlamento Europeo, en orden a asegurar la celebración simultánea...». Evidentemente estamos ante una norma singular para una situación singular..., que puede volver a repetirse. Lo que puede suceder por aplicación mecánica o, más verosímil, por búsqueda de coincidencia por vía de una disolución anticipada con elecciones al Parlamento Europeo cuya cadencia es tan mecánica como nuestras elecciones locales.

rresponde con la naturaleza, significado y finalidad de las campañas electorales hoy en las sociedades avanzadas y sus sofisticados recursos comunicativos y mediáticos⁴⁷.

Pero la campaña electoral delimita un ámbito temporal al que la normativa electoral vincula una serie de aspectos de especial relevancia, especialmente la competencia de los propios órganos de la administración electoral que en su mayor parte ejercen su competencia en el marco temporal del proceso electoral. A su vez un amplio grupo de preceptos son de aplicación solamente durante la campaña electoral *sensu stricto*. Y sólo durante ella lo son también determinadas limitaciones de las actividades de las organizaciones políticas⁴⁸.

A partir de ello la JEC se ha visto obligada a construir una estructura conceptual que encuentra un *cierto* apoyo en la legislación electoral, pero cuya consistencia es menor que su necesidad: la *pre-campaña*.

La Administración electoral intenta de un lado mantener unas condiciones de igualdad en la competencia electoral y, de otro, actuar de acuerdo al principio constitucional de *minima* lesión del derecho fundamental de libertad de expresión. El problema es, claro, fijar los límites de dicha ponderación con pretensiones de universalidad⁴⁹. En la actualidad parece consolidada la distinción entre dos trectos cronológicos distintos. De un lado, el concepto legal

⁴⁷ La campaña electoral es distinta de la denominada *campaña institucional* dirigida a estimular la participación electoral y contenida en el art. 22.2 LEA. En ediciones anteriores de esta obra se dio cuenta de las diversas normas e Instrucciones, así como sus cambios y adecuaciones.

Hasta la reforma operada por la LO 2/2011, la doctrina de la JEC se sintetizaba en las Instrucciones de 13 de setiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales y 2/2011, de 24 de marzo, sobre interpretación del artículo 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en período electoral. Criterios a su vez precisados al hilo de una serie de decisiones.

Haciéndose eco del Informe del Consejo de Estado, los nuevos apartados 2 y 3 del art. 50, introducen limitaciones indirectamente dirigidas a reducir el espacio de las actividades de variado tipo que se suelen acumular en período preelectoral con finalidades diversas y hasta originalísimas, a la vista del casuismo perceptible en algunas decisiones a que se ven obligadas las Juntas Electorales de diverso rango.

La intención del legislador, sin embargo, no puede decirse que haya venido acompañada por el acierto. Cfr. Chueca y Gavara, *op.cit.*, pp. 41-44.

Nótese por cierto que se ha introducido una ampliación del espacio normativo de la LOREG en esta materia al incluir en la DA Primera 2 LOREG el art. 50 como aplicable a todo tipo de procesos electorales. Sobre algunas incorrecciones que se aprecian, Chueca y Gavara, *ibídem*.

⁴⁸ Una organización partidaria puede promover una campaña de imagen con los solos límites de sus propios recursos financieros y el control ordinario propio. Todo ello está sujeto por el contrario a un control de la actividad especialmente intenso y acotado por fuertes limitaciones de producirse en período electoral.

⁴⁹ Lo que lleva directamente a la doctrina de la JEC, ya consolidada, de que no cabe calificar de *actividad electoral* la propaganda que no incluye petición expresa de voto. (Ac. 4 de noviembre de 1985, doctrina constante). Este es un acuerdo que claramente sirve a la certeza jurídica, pero que en la práctica supone la renuncia a intervenir actividades materialmente electorales y en perjuicio manifiesto de fuerzas minoritarias, agrupaciones de electores y coaliciones electorales.

de campaña, cuya duración no plantea problemas pues viene contenida en el Decreto de convocatoria de acuerdo y dentro de lo que dispone el art. 22.1 LEA; a él deben referirse por tanto los preceptos reguladores cuando se contenga remisión expresa o así lo exija la naturaleza de la materia regulada. De otro parece claramente deducible de la legislación el concepto de *período electoral*, que comprende un tracto de dimensión variable⁵⁰.

A su vez, el encadenamiento de procesos electorales ha ido difuminando progresivamente la capacidad de distinguir períodos electorales de no-electorales. De este modo podría decirse que lo que varía es la *intensidad* de la actividad de propaganda política, pero no el *modo* de la actividad política, seguramente cada vez más sometida a la sobreexposición a los procesos electorales.

A. Distribución de espacios por las Administraciones electorales

La regulación de la actuación de los medios de comunicación durante la campaña electoral, y aun durante el período electoral, plantea una larga lista de problemas que aquí resulta inabarcable. Una parte de ellos tiene que ver con el, al parecer irresoluble, de la búsqueda de un modelo regulativo de los medios de comunicación pública⁵¹.

⁵⁰ Por *período electoral* ha entendido la JEC (Acuerdos 14, 15 y 29 de marzo de 1995) el comprendido entre la convocatoria electoral y el día mismo de la votación. Pero este mismo concepto posee un alcance distinto —por ejemplo— para la fijación del período de mandato de las Juntas electorales no permanentes, que la LOREG, art. 15.2, fija hasta 100 días después de las elecciones. Toda esta problemática en Chueca y Gavara, *op.cit.*, pp.39-40.

⁵¹ El problema es de tal alcance que, en la actualidad, el comportamiento de dichos medios —no ya sólo sus programaciones— *forma parte* de la campaña electoral. El debate sobre el tratamiento de las informaciones electorales y el tiempo que los informativos dedican a cada candidatura ha motivado Acuerdos de la JEC como el de 8 de octubre de 1998 en donde establece una proporcionalidad del tiempo de información de acuerdo a los resultados de las anteriores elecciones de igual naturaleza, comprometiéndose la JEC a velar por contenidos y tratamiento informativo. Repárese en que similar criterio llevó en 1996 a que la JEC ordenara a RTVE abstenerse de emitir una entrevista a un líder político en una fecha que a juicio de la Administración Electoral perjudicaba a las restantes candidaturas (Acuerdo 27 de febrero de 1996). Véase también art. 23 del Estatuto de la Radio y la Televisión, modificado por Ley 11/98, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

La normativa y la doctrina de la JEC se sintetizaba en la Instrucción de 13 de setiembre de 1999, en desarrollo del art. 66 LOREG, sobre procedimiento de los recursos contra actos de los medios de comunicación en período electoral. Y, muy posteriormente, en la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en período electoral, que inspiró parcialmente la reforma operada por la LO 2/2011 que se alude a continuación.

Tras la reforma de la LOREG por LO 2/2011 se ha incluido en el art. 60.1 la prohibición de contratar publicidad electoral en televisiones privadas, derogando la LO 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la Publicidad Electoral en materia de Televisión privada cuyo único objeto era el de prohibirla.

Muchas más trascendencia tiene el nuevo art. 66.2 LOREG dedicado a una suerte de apelación a los medios audiovisuales de respeto a los principios de pluralismo e igualdad, así como de proporcionalidad y neutralidad informativa de acuerdo a las Instrucciones de la JEC.

El tenor literal de este precepto es de calidad muy mejorable. Chueca y Gavara, *op.cit.*, pp. 46-47.

La regulación de la LEA es, en sus líneas generales, pacífica. El sistema consiste en la atribución de unos espacios o *bandas* gratuitas de duración variable —5, 15 o 25 minutos— de acuerdo al apoyo electoral obtenido en las elecciones autonómicas anteriores. (Arts. 24 y 25 LEA). La atribución la hace la JEA, a propuesta de una Comisión de Control con las competencias y composición reflejadas en el art. 23.2 LEA.

Ahora bien, esta regulación descrita, no se ha aplicado nunca en sus propios términos. En efecto, la celebración simultánea de los comicios autonómicos junto a los municipales e incluso al Parlamento Europeo, ha generado una problemática seguramente irreductible⁵². Sin pretender agotar la descripción del problema bastará quizá con advertir que, supuestas tres elecciones simultáneas como sucedió en las elecciones de 10 de junio de 1999 (en determinadas CCAA tres procesos electorales pero dos en otras), la normativa de aplicación resulta de la construcción de una regla jurídica compleja a partir de lo dispuesto en el voluntarioso art. 63 LOREG y en preceptos concordantes, tanto de la propia LOREG como de la normativa autonómica propia⁵³.

La normativa existente no precisa *la magnitud* de las bandas, pues en esto difieren la LOREG y la legislación autonómica (Arts. 63 LOREG y 24 LEA). La Instrucción de la JEC de 25 de abril de 2003 parece plantear, y no resolver, los problemas de coincidencia de dos procesos, autonómico y local y, desde luego, nada dice sobre dicha magnitud⁵⁴. Un problema de parecido origen lo constituye el ocasionado por la singular naturaleza de los medios de comunicación por ondas⁵⁵. Para el caso de las elecciones a Cortes de Aragón puede verse el

⁵² A ello no es ajena la dificultad de pergeñar una regulación que, aun con pretensiones de universalidad, debe ser de *geometría variable*. Nótese que en determinados territorios podrá celebrarse una elección, mientras que en otros se simultanearán dos; o dos en unos y en otros tres.

⁵³ En realidad dicho precepto resuelve, mas no siempre, el problema de los resultados electorales de referencial para distribuir proporcionalmente a ellos los espacios. Una prueba de la escasa convicción del legislador en art. 63.7 LOREG.

⁵⁴ Aunque contribuye a complicar las cosas. La distribución se atribuye, claro, a la JEA que deberá aplicar los criterios de la LEA *pero en un único bloque*. La JEA deviene así competente, de modo mediato, para distribuir espacios a dos procesos electorales, para uno de los cuales carece de competencias. Nótese además un segundo dato igualmente enojoso. Las elecciones locales y las autonómicas no comparten la misma circunscripción y por tanto tampoco candidaturas. A ello debe añadirse que estamos *sólo* hablando del escalón Comunidad Autónoma, es decir, de medios de comunicación de un determinado ámbito. Con todo esta sencilla regulación ya presenta serios problemas de congruencia: ¿cómo se reparten espacios para candidaturas que no se presentan a las dos elecciones?, ¿y cómo se hace lo mismo cuando una fuerza política concurre en coalición en un proceso y en solitario en otra?, ¿y cómo cuando concurre a ambos en coalición pero con distintos socios? Hay aquí un amplio campo para trucos y estrategias de las candidaturas, que por el momento no han sido excesivamente explotadas.

⁵⁵ La regulación atribuye la competencia en virtud del alcance territorial de la elección —con los problemas que hemos visto— y del *alcance de emisión* del medio correspondiente. Y aun dentro de éste, en relación con el *alcance de la programación*, que puede variar con el régimen de desconexiones locales, comarcales o regionales. Lógicamente el órgano competente varía según casos, hasta llegar a atribuir competencias a las Juntas Electorales de Zona en algunos casos según el alcance de la emisora y tipo de elección.

último acto de aplicación de dichos criterios en Acuerdo de la Junta Electoral de Aragón, de 29 de abril de 2011, (BOA 87, 5-V) sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en la programación de Aragón Televisión, Radio Nacional de España en Aragón y Aragón Radio, para las elecciones autonómicas y municipales convocadas para el día 22 de mayo de 2011⁵⁶.

Un dato que en principio vendría a resolver parte de esta espesa problemática consiste en la habilitación recogida en el art. 65.5 LOREG a favor de la JEC para delegar sus competencias en relación con esta materia en las JEP cuando se trate de programaciones regionales o locales en procesos electorales de ámbito estatal⁵⁷. Pero parece de todo punto inocultable que la doctrina de la JEC al respecto ha terminado por contradecirse, lo que seguramente era inevitable. En efecto, las JEP están sometidas a instrucciones inevitablemente contradictorias y sus resoluciones siempre amenazadas de impugnación, que en la mayoría de las ocasiones no se produce por el acuerdo de las fuerzas políticas presentes en la Comisión mencionada que propone la distribución a la JEP. Pero estos acuerdos no siempre respetan los derechos de candidaturas minoritarias o débiles, si se trata de coaliciones o agrupaciones de electores y de procesos locales⁵⁸.

Las consideraciones aquí expuestas ponen de manifiesto los problemas de una regulación inadecuada. Pero probablemente su sustitución contribuiría a complicar aún más las cosas. Quizá lo conveniente sea mantener el espacio negocial constituido en la práctica por las Comisiones de Radio y Televisión, o de Control para el supuesto del art. 23 LEA, y seguir acumulando y siste-

⁵⁶ Para TVE en Aragón, Acuerdo de la JEA, de 4 de mayo de 2011, (BOA 88, 6-V) sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda en la programación de Televisión Española en Aragón, para las elecciones autonómicas y municipales convocadas para el día 22 de mayo de 2011.

Los planes de cobertura previstos por los medios públicos de comunicación, se publicaron por la JEA mediante Resolución de 8 de abril de 2011, (BOA 72, 11-IV) para la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión para Aragón Radio y Aragón Televisión. Y mediante Resolución de 26 de abril de 2011, (BOA 82, 27-IV) para Radio Nacional de España y Televisión Española en Aragón.

⁵⁷ Esto fuerza la constitución de la correspondiente Comisión de Radio y Televisión en el ámbito provincial. A retener que la competencia de la JEP es en este caso no sólo por razón del ámbito de programación del medio sino que acumula también la competencia sobre los supra-provinciales o regionales, *si el centro emisor radica en la provincia* (desde Acuerdo 17 de febrero de 1986). De esta delegación ha venido haciendo un uso sistemático la JEC en *todas* las convocatorias electorales.

⁵⁸ Frente a la Instrucción de 29 de abril de 1991, que indicaba en su regla cuarta *un único bloque* para elecciones locales y autonómicas, el Acuerdo de 12 de abril de 1991, que no fue publicado en el BOE —a diferencia de aquella— estableció que para el caso de dos procesos electorales de distinto alcance debían ponerse a disposición de las candidaturas *dos bloques de espacios*. Pero para el caso de la coincidencia de las elecciones generales y andaluzas la JEC, en Instrucción de 29 de enero de 1996 (BOE de 1 de febrero) acordó *asignar un solo bloque de espacios común para los dos procesos convocados manteniendo la proporcionalidad de tiempos que correspondan a las distintas entidades*. (Acuerdo 9 de febrero de 1996). Este último acuerdo es de imposible cumplimiento en sus propios términos pues no parece posible distribuir proporcionalmente en un único acto de acuerdo a *dos ratios distintas*.

Alguna mejora se aprecia en la Instrucción de 25 de abril de 2003.

matizando la doctrina de las Juntas Electorales como modo de ir perfilando una regulación de futuro a partir del casuismo que quizá no ha dado todavía de sí todas sus posibilidades.

En el horizonte hay un tema que comienza a asomar: las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación están transformando radicalmente las campañas electorales de modo muy profundo. La regulación del uso de Internet como recurso de propaganda electoral y, en menor medida, de la telefonía móvil es ya una necesidad perentoria machaconamente eludida en las últimas reformas de la LOREG⁵⁹.

4. Financiación electoral

El esquema inicial de la LEA establece una financiación en atención a los resultados obtenidos bajo la modalidad de subvención⁶⁰.

1. Cada candidatura percibe una cantidad fija por escaño obtenido y otra por cada voto en los términos del art. 39 LEA⁶¹.

2. Cada candidatura recibe una cantidad por cada envío *directo y personal* a los electores de sobres, publicidad y papeletas electorales, el denominado *mailing o buzoneo*⁶².

3. Anticipos electorales. Que aquí consideramos subvención en la parte del costo financiero que ahorra la candidatura dado que, de no acceder al anticipo, debería acudir a solicitar financiación complementaria en condiciones

⁵⁹ Instrucción 4/2007, de 12 de abril, JEC, sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas como instrumento de propaganda electoral.

⁶⁰ Sobre la naturaleza jurídica de la financiación electoral, Pedro Samaniego Riaño, «Las subvenciones electorales», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 11, 2006, pp. 63-84

⁶¹ La LEA fijó cantidades que están sujetas a la correspondiente actualización realizada por la Consejería de Economía a partir de las pesetas *constantes* mencionadas en la Ley y tras la correspondiente aplicación del índice deflactor del Instituto Nacional de Estadística. Para las elecciones de 2011, Orden de 29 de marzo de 2011 (BOA 65, 1 de abril), corresponden 12.610,62 euros por escaño obtenido y 0,76 euros por voto conseguido por las candidaturas que obtengan escaño.

⁶² La cantidad actualizada según la Orden del Departamento de Economía referida es de 0,19 € por envío. Se requiere que la candidatura haya obtenido el número necesario de Diputados para constituir Grupo Parlamentario. En segundo lugar, no establece la normativa criterio de prueba efectiva de los envíos teniéndose normalmente como bastante la presentación de la factura por parte de la empresa que lo realizó. El Informe del Tribunal de Cuentas sobre las elecciones de 1999 llamó la atención sobre las dificultades de comprobación que presentan determinadas modalidades de realización de esta actividad a los efectos de contabilización correcta de la misma.

La exigencia de obtener un número de Diputados *necesario para constituir Grupo Parlamentario* ha sido seguramente una fórmula legal escasamente feliz. De un lado porque está sujeta a cualquier modificación del Reglamento de Cortes de Aragón (RCAr) que operaría así indirectamente una modificación *materialmente electoral*. De otro porque lo que el legislador quiso decir es seguramente que será preciso para acceder a esta subvención cumplir las condiciones que *dan derecho* a constituir Grupo Parlamentario según el RCar. Fórmulas mucho más atinadas en LOREG no siempre imitables, arts. 175.3 a), 193.3 a) y, sobre todo, 227.3 que persigue un grado mayor de justicia material y por consiguiente de menor desigualdad en la contienda electoral.

de libre mercado o aportar fondos propios. Esta figura válida pero con algún aspecto discutido, se encuentra acogida en el art. 40 LEA⁶³.

4. Anticipos *poselectorales*. De nuevo se trata de una figura introducida con la finalidad de reducir el endeudamiento estructural de las candidaturas. A tal efecto se prevé en la LEA, tras la reforma del art. 41 por L. 3/95, la entrega por la Comunidad Autónoma del 90% del importe de la subvención a que la candidatura hubiere derecho en los treinta días siguientes a que presente la contabilidad ante el Tribunal de Cuentas⁶⁴.

La normativa establece unos *límites de gasto* por parte de las candidaturas con la finalidad de mantener una relativa igualdad en la competición por el apoyo ciudadano. El cálculo del límite se produce en principio de acuerdo a lo dispuesto en el art. 39.4 LEA, pero en realidad el citado precepto no ha conocido aplicación por lo que a continuación se dice⁶⁵. A ello deben añadirse limitaciones específicas de gran relevancia recogidas en la LOREG dirigidas a configurar un modelo de campaña electoral progresivamente más sobrio⁶⁶.

Como ya se ha indicado las elecciones autonómicas se han celebrado en Aragón siempre de modo simultáneo con las municipales, o incluso añadiéndose a ellas esporádicamente las de Diputados al Parlamento Europeo. Esta circunstancia, sobre todo la concurrencia con elecciones locales, es habitual por reiterada. Ello no obstante el legislador no acaba de dar con un criterio convincente para resolver totalmente la problemática que esta simultaneidad provoca. La LOREG entiende que, cuando coinciden dos o más procesos elec-

⁶³ En efecto, en condiciones de un sistema de fuerzas políticas estable se trata de un mecanismo paliativo del endeudamiento de las fuerzas políticas, pero el método presenta serios inconvenientes para el supuesto de desapariciones de fuerzas políticas o de fuertes oscilaciones en su apoyo electoral. El anticipo del 30% lo es sobre la suma de las cantidades obtenidas por los párrafos 1 y 2 del art. 39 como subvención en el anterior proceso electoral autonómico. Lógicamente estas cantidades se deducirán de aquéllas a las que finalmente tuviere derecho a percibir la candidatura en el proceso electoral en curso. O se retornarán, caso de devengar una subvención inferior al anticipo otorgado. Art. 40.4 LEA.

⁶⁴ No me es conocida norma jurídica autonómica que regule el procedimiento administrativo en relación con las subvenciones electorales, al modo como sí la hay con carácter general para las solicitadas ante el Gobierno central, lo que seguramente la hace de aplicación parcial y/o supletoria, RD 1907/1995, de 24 de noviembre, (BOE 298, 14 de diciembre) por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas.

⁶⁵ Esta es otra de las magnitudes económicas sujetas a las correspondientes actualizaciones, como así ha sido en la citada Orden de 29 de marzo de 2011. Aplicando el *deflactor* del índice de precios al consumo al número de habitantes correspondiente a la población de derecho resultan las siguientes cantidades que establecen el límite de gasto que no pueden superar las candidaturas:

Circunscripción de Huesca:	131.546,41 €
Circunscripción de Teruel:	83.611,15 €
Circunscripción de Zaragoza:	560.134,94 €

⁶⁶ Así el art. 55.3 LOREG limitaba, desde la reforma por LO 13/94, el porcentaje de gastos aplicable a *publicidad estática* a un 25% del límite total de gastos establecido para los comicios de que se trate; reducida al 20% en la reforma LOREG por LO 2/2011. También limitado en el art. 58.1 LOREG que fija en el 20% el dedicado a publicidad en prensa y emisoras de radio de titularidad privada.

torales, el gasto real de las candidaturas es menor; al menos de aquéllas que concurren a más de un proceso electoral. Por ello el legislador orgánico ha establecido una serie de criterios que regula el «concurso de elecciones» a efectos de financiación en base a un principio de economía de escala. La LOREG establece en tal sentido que en caso de coincidencia de dos o más elecciones el límite de gastos se elevará a un 25% más que el establecido para elecciones a Cortes Generales. (Art. 131)⁶⁷.

Pero sin duda la dificultad mayor viene siendo la que plantea el control de la contabilidad electoral y, en definitiva, de la corrección del gasto. Estas dificultades han venido recogiendo en los sucesivos Informes presentados y discutidos en la correspondiente Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Muy señaladamente el Tribunal venía llamando la atención sobre dos obstáculos crónicos para el ejercicio de sus competencias.

En primer lugar, las dificultades técnicas planteadas por la simultaneidad de procesos electorales que amplían el espacio de creatividad contable de las candidaturas que concurren a varios procesos electorales simultáneos⁶⁸. Sin embargo, indicaciones previas a la realización de las elecciones por parte del Tribunal de Cuentas han conseguido que a partir de los comicios de 2003 las cuentas de elecciones locales y autonómicas se presenten separadamente, aunque todavía no cabe hablar de un problema resuelto⁶⁹. Los Informes corres-

⁶⁷ Por Instrucción de la JEC de 15 de marzo de 1999 se produjo una auténtica innovación normativa, seguramente necesaria, pero seguramente también por órgano manifiestamente incompetente.

En efecto el criterio legal es manifiestamente desatinado en la medida en que las condiciones electorales no son iguales con dos que con tres comicios simultáneos. Pero de otro lado no en todo el territorio se producía una triple convocatoria electoral, ni el esfuerzo es el mismo en las elecciones autonómicas canarias que en las extremeñas. De ahí que la JEC dictara una tan razonable como innovadora Instrucción en la que se hacía decir a la LOREG que el art. 131 debía entenderse en el sentido de que, allí donde se celebraran tres comicios, el límite de gastos quedaría establecido en «La cifra *mayor* resultante de la aplicación del límite de gastos legalmente previsto para las elecciones locales, las del Parlamento Europeo o las de la correspondiente Asamblea Legislativa, incrementada dicha cifra en un 25% del límite legal de gastos de las elecciones a Cortes Generales, en relación con el ámbito correspondiente». Lo que no es lo mismo pues el art. 131.2 afirma que no podrán realizar gastos suplementarios «en cuantía superior en un 25% de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales». Del tenor literal del precepto cabe entender nítidamente que el legislador orgánico fija como límite máximo un 125% del gasto para elecciones a Cortes Generales, lo que tiene sentido si reparamos en que son las elecciones más costosas y competidas, con mayor nivel de participación y en donde se eligen representantes para dos cámaras.

⁶⁸ Un esfuerzo de colaboración por parte de la JEC pudo verse en el Ac. 22 de enero de 1996 en el que se contienen unas voluntariosas reglas de contabilidad separada para imputar gastos a uno y/u otro de los procesos electorales. Las propias reglas ponen de manifiesto las dificultades de este tipo de control cuando se trata de dos o más elecciones simultáneas. A su vez la tendencia de las candidaturas, no siempre malintencionada, es a presentar una cuenta de gastos unificada que —si seguramente responde a la práctica real— imposibilita la aplicación de los criterios legales, que son diferentes para cada elección y que a veces están también contenidos en normas diferentes.

⁶⁹ Véase la Instrucción de la Presidencia del Tribunal de Cuentas relativa a la fiscalización de las contabilidades electorales de las elecciones previas a la celebración de las elecciones del 27 de mayo de 2007 (BOE 90, 14-IV).

pondientes a 2003 y 2007 reiteran la necesidad de armonizar las normativas electorales con el fin de poder articular un más eficaz control de ingresos y gastos electorales.

Las últimas elecciones celebradas en 22 de mayo de 2011 han resultado ser las primeras en las que el análisis de la financiación electoral así como el cumplimiento de las reglas que la regulan ha sido objeto de verificación por la Cámara de Cuentas de Aragón, de acuerdo a lo que dispone el art. 6.1 e) de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón. De este modo, las funciones que la legislación electoral atribuye en la actualidad al Tribunal de Cuentas deberán entenderse referidas a la Cámara de Cuentas de Aragón.

A tal fin, la citada Cámara publicó una Resolución de 29 de junio de 2011, del Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón, por la que se publica la Instrucción relativa a la fiscalización de las contabilidades electorales de las elecciones a las Cortes de Aragón celebradas el 22 de mayo de 2011. En el futuro quizá debería sugerirse que tales indicaciones se hicieran públicas, al igual que lo hacía el T. de Cuentas, con antelación a la celebración de los comicios, lo que seguramente facilitaría mucho tanto la labor de los administradores electorales como la mejor factura de las cuentas presentadas.

El Informe 1/2011 de fiscalización de las contabilidades de las elecciones a las Cortes de Aragón fue aprobado por la Cámara el 25 de noviembre de 2011.

La conclusión que cabe extraer de dicho Informe es que, en las condiciones actuales todo aconseja reformar la Ley de la Cámara de Cuentas para atribuir esta competencia al Tribunal de Cuentas del Estado. Y ello porque los problemas que planteaba el Tribunal de Cuentas, los fundamentales, no han venido a tener solución ni paliativo.

Debe reconocerse en favor de la Cámara de Cuentas la diligencia en la realización del Informe así como haber logrado acreditación documental de proveedores en mejores términos que lo hacía el T. de Cuentas. Pero ahí terminan probablemente las ventajas de este nuevo modelo.

Entre los inconvenientes deben mencionarse algunos de contundencia irrefutable, en nuestro criterio. El primero tiene que ver con la aceptación de la Cámara de Cuentas del carácter parcial y formal del control que realiza. Parcial, porque carece de competencia sobre la financiación de las elecciones locales que se celebran simultáneamente. Ello hace que su análisis esté condicionado muy sensiblemente a lo que el T. de Cuentas dictamine en su día sobre dichas

Para las elecciones de 2003, Informe del Tribunal de Cuentas nº 639, 22-6-2004. Debate y aprobación en sesión de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 80, 14-12-2004.

Para las elecciones de 2007, Informe nº 786, 24-4-2008. Debate y aprobación en sesión de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, *BOCG*, Sección Cortes Generales, nº 23, 28-10-2008.

elecciones. Lo que podría tener efectos sobre alguno de los pronunciamientos de la Cámara de Cuentas.

De otro lado, el control es tendencialmente formal porque la Cámara de Cuentas no posee competencia ni información sobre la financiación ordinaria de los partidos que concurren bajo *veste* de candidatura.

Finalmente, la Cámara declara no poseer competencias para realizar comprobaciones en terceros...

En resumen, que independientemente de la capacidad y competencia técnica de la Cámara, el control real de la financiación electoral es menor que con el sistema anterior. A lo que quizá deba añadirse que en algunos puntos los criterios de la Cámara para con las candidaturas parecen algo más benévolo que los que aplica el Tribunal de Cuentas.

La existencia de dos Informes del Tribunal de Cuentas (2003 Y 2007) en donde, con alguna imprecisión, cabe hablar de vuelta a una contabilidad separada entre elecciones a Cortes de Aragón y elecciones locales, más el emitido por la Cámara de Cuentas de Aragón (2011) nos ha permitido realizar el Cuadro 1, que quizá permita hacerse una idea sobre la desigual eficacia del gasto de las candidaturas.

Cuadro 1
Coste unitario de escaño y voto en elecciones a Cortes de Aragón (€)

Candidatura	Gasto total			Coste por escaño			Coste por voto		
	2003	2007	2011	2003	2007	2011	2003	2007	2011
PSOE	449.967,87	739.933,38	681.199,30	16.070	24.664	22.707	1,66	2,68	2,53
PP	503.976,83	586.538,16	702.138,45	21.912	25.502	31.915	2,30	2,81	3,56
PAR	351.697,14	682.384,34	532.346,41	70.339	75.820	76.049	4,41	8,41	8,56
CHA	442.359,60	553.940,27	427.952,24	44.236	138.485	106.988	4,52	10,12	7,65
IU	38.687,32	60.826,76	277.771,57	38.687	60.827	69.443	1,78	2,22	6,63

Fuente: Tribunal de Cuentas (2003 y 2007). Cámara de Cuentas de Aragón (2011)

V. RENDIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL ARAGONÉS

Una consideración estática del diseño del sistema electoral aragonés nos permite advertir la similitud, cercana a la identidad, con que reproduce los elementos comunes característicos de los procesos electorales surgidos con el ordenamiento constitucional de 1978⁷⁰.

⁷⁰ Montero Gibert y Oñate, Capítulo III, «El Sistema electoral», en Chueca Rodríguez y Montero Gibert, *Elecciones autonómicas*, cit.

Pero ocho procesos electorales celebrados invitan a detectar las tendencias, y hasta las inercias, de una ya nutrida *secuencia* electoral. Si todo sistema electoral configura unas dinámicas peculiares a la hora de traducir votos en escaños, el nuestro no lo ha sido menos.

Dedicaremos pues las páginas siguientes a detectar las singularidades detectables, y a evaluar cómo inciden en los comportamientos de los actores políticos. Pero también a registrar las estrategias con las que dichos actores intentan responder a los efectos del sistema, de modo que todas ellas se transformen en factores beneficiosos en las periódicas contiendas electorales.

Claro está que este estudio no considerará en ningún caso el acierto o tino —o incluso suerte— con que cada fuerza política se adapta a las condiciones del sistema.

V. RENDIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL

Según es sabido, el distrito electoral en elecciones autonómicas es la provincia. Eso quiere decir que la provincia es la unidad de cálculo, tanto a la hora de distribuir los escaños a disputar como a la de aplicar la fórmula electoral, es decir, el momento de convertir los votos ciudadanos en escaños por aplicación de la correspondiente fórmula matemática. Es ya de dominio común que la aplicación de la fórmula electoral proporcional D'Hondt a un cálculo distributivo del tipo que resulta en elecciones autonómicas arroja una muy elevada proporcionalidad final. Es un sistema *justo* entendiendo por tal aquél que aproxima la proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños atribuidos⁷¹. Una fórmula intachable, en tanto que fórmula.

Pero las últimas décadas han consolidado en los estudios electorales la tesis, hoy pacíficamente aceptada, de que el dato decisivo para determinar el grado de proporcionalidad lo constituye el *tamaño* de la circunscripción —o número de escaños que se ventilan en cada una— y la *distribución o prorata* de los escaños *entre circunscripciones*. Si esto es así la opinión sobre el sistema aragonés en términos de *equidad representativa* debe de corregirse sustancialmente en relación a lo manifestado en el párrafo anterior. De tal modo que bien cabría decir que la única legitimidad de sistema tan desproporcionado radica en su aceptación —pacífica o resignada, según resultados— por las candidaturas contendientes.

⁷¹ La fórmula electoral citada resulta *injusta o desproporcional* en circunscripciones donde se distribuyen hasta cinco escaños. De cinco a siete puede operar de modo diferente según sea la correlación de votos y número de candidaturas. A partir de ocho se aproxima a niveles de proporcionalidad aceptables y geoméricamente progresivos. Nótese que en los distritos o circunscripciones aragonesas se distribuyen actualmente 18 (Huesca), 14 (Teruel) y 35 escaños (Zaragoza), lo que quiere decir que se supera así ampliamente el denominado *umbral de proporcionalidad*, o número de escaños por debajo del cual la regla D'Hondt puede considerarse que no es proporcional.

La actual distribución legal, art. 12 LEA, atribuye una cantidad inicial de 13 diputados a cada provincia. En la práctica esto significa que más de la mitad de los escaños actualmente en juego se distribuyen de modo *no proporcional*. Ello hace que sobre un total de 67 escaños que poseen las Cortes, 39 (58%) se reparten entre provincias sin atender a cuántos habitantes las pueblen. Con el resto de los escaños, 28 (42%) debe atenderse a una distribución que considere el número de habitantes de cada circunscripción provincial, lo que apenas sirve para paliar ligeramente la inicial atribución de escaños manifiestamente desproporcional según criterios de población. Ello genera una desigual distribución tan evidente que es reconocida *expressis verbis* por el legislador estatutario, que llega a establecer un *límite matemático máximo* a esta desigualdad, 2,75 veces. Art. 36 EA.

Importa indicar que esta técnica de distribución posee un perfil dinámico y una tendencia inocultable a la vista de los flujos poblacionales característicos de Aragón⁷². A ello cabe añadir que, al actualizarse el Censo mensualmente, el legislador autonómico deberá prestar una permanente atención a la evolución poblacional para contrastar el respeto al límite de desproporción mencionado. La modificación estatutaria de 2007, que ha ampliado la horquilla de la composición de las Cortes de Aragón hasta un máximo de ochenta diputados, aunque la LEA mantiene el número actual en 67, puede pretender abrir el abanico de ampliación de la Cámara y, de este modo, al aumentar el número de escaños hacer descender la *ratio* por debajo de 2,75. Pero esta es sólo una de las posibilidades que abre esta reforma.

En todo caso, el fundamento que pudiera tener una contundente prima a favor de los territorios despoblados ha perdido su sentido, incluso y especialmente el simbólico. A cambio se mantiene una desigualdad que causa serias deformaciones *políticas* en nuestro sistema representativo. Pero esta apreciación posee un alcance estrictamente técnico⁷³.

La desproporción aludida provoca una *amplificación* de los efectos que todo sistema electoral inevitable produce, por el mero hecho de realizar su función de *convertir* votos en escaños. En nuestro caso, estos efectos son *discriminados*

⁷² Las líneas de tendencia del censo son sensiblemente crecientes para Zaragoza, levemente decrecientes para Huesca y decrecientes para Teruel. En 1983 las cifras de distribución proporcional en porcentajes daban, siempre sobre datos del Censo, Huesca 18,55%, Teruel 13,47% y Zaragoza 67,98% del total del Censo Electoral. Para 1999, las cifras respectivas son 17,57%, 11,64% y 70,78%. Para 2003 las cifras siguen la misma tendencia 17,36, 11,43, 71,21 respectivamente; y lo mismo para 2007, 16,97% (Hu), 11,11% (Te) y 71,92% (Za) lo que confirma una sólida línea de evolución. El Censo de Población de 2011 confirma la tendencia: 16,81% (Hu), 10,65% (Te) y 72,55% (Za). Fuente: INE.

⁷³ En el mundo de los sistemas electorales no es infrecuente encontrarse con elementos del sistema manifiestamente «injustos» que, sin embargo, se mantienen a lo largo del tiempo y a veces en sistemas de estabilidad política envidiable. Aunque debe dejarse también dicho que tales injusticias no son «orientadas» hacia determinadas fuerzas políticas sino a toda aquella que ocupa una determinada posición electoral, de modo que todos los actores políticos comprueban las mieles, y padecen las hieles, de aquellas injusticias a lo largo de una secuencia electoral prolongada en función de las posiciones electorales relativas que van ocupando.

según circunscripción, hasta llegar a veces a configurar tres *arenas electorales* distintas atendiendo a la posición relativa en que se encuentra cada competidor en la circunscripción⁷⁴.

En el Cuadro 2 puede percibirse cómo se ha traducido esta desproporcionalidad para cada elección, circunscripción y candidatura⁷⁵. Las cifras correspondientes son suficientemente significativas si se analizan con detenimiento. El sistema responde perfectamente a la finalidad de primar las fuerzas mayoritarias, es decir, a aquéllas que, en cada circunscripción, obtienen un volumen de votos elevado. A mayor número de votos mayor prima en escaños, que puede así amplificar notablemente la «injusticia» del sistema entre los diputados que se sientan en las Cortes de Aragón. Evidentemente todo sistema persigue con más o menos ahínco facilitar mayorías parlamentarias sólidas primando a los competidores que reúnen ciertas condiciones de supremacía medida en votos. Pero la previa distribución de escaños entre provincias hace que no siempre el sistema funcione «racionalmente». Esto es, según veremos, particularmente peligroso en sistemas parlamentarios de elevada competitividad donde la formación de gobierno se hace depender a veces de uno o dos escaños.

Cuadro 2
Primas y penalizaciones a candidaturas en elecciones
autonómicas (1983-2011)

Partido o Coalición	1983			
	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
PSOE	1.155	1.145	1.060	1.084
AP-PDP-UL	1.253	1.041	1.119	1.223
PAR	0.852	1.093	1.005	0.973
PCE	—	—	0.747	0.387
CDS	—	—	1.052	0.464
1987				
PSOE	1.092	1.234	1.121	1.143
AP	1.114	1.156	1.153	1.267
PAR	1.116	1.068	1.090	1.020
IU	1.088	—	0.587	0.615
CDS	0.947	0.620	1.939	0.886

⁷⁴ Para la desproporcionalidad en general y en el sistema aragonés, Cfr. Montero Gibert y Oñate, «El sistema electoral», en *Elecciones*, cit.

⁷⁵ Una magnitud igual a 1 significa que no hay castigo en la traducción de votos a escaños. Inferior a 1 supone que la razón entre votos y escaños se decanta del lado del perjuicio, mientras que

1991				
PSOE	1.126	1.154	1.106	1.106
PP	1.096	1.199	1.136	1.136
PAR	1.096	0.953	1.069	1.069
IU	0.835	—	0.805	0.805
1995				
PSOE	1.051	0.988	1.048	1.103
PP	1.171	1.074	1.036	1.075
PAR	1.037	1.027	1.032	1.023
IU	0.813	1.120	0.869	0.811
CHA	—	—	1.095	0.616
1999				
PSOE	1.150	1.162	1.055	1.094
PP	1.139	1.053	1.087	1.114
PAR	1.037	1.130	1.006	1.126
CHA	0.617	—	0.918	0.676
IU	—	—	0.755	0.389
2003				
PSOE	1.027	1.011	1.047	1.040
PP	1.099	1.047	1.008	1.046
PAR	1.094	0.928	0.865	1.046
CHA	0.886	1.158	1.067	0.959
IU	—	—	0.911	0.478
2007				
PSOE	1.128	1.186	1.040	1.088
PP	1.141	1.150	1.087	1.105
PAR	0.872	1.120	1.075	1.112
CHA	0.741	—	0.982	0.733
IU	—	—	0.684	0.365
2011				
PSOE	1,122	1,016	1,079	1,132
PP	1,018	1,151	1,151	1,128
CHA	0,867	-----	0,894	0,725
PAR	0,884	1,262	0,772	1,142
IU	0,867	1,066	0,855	0,969

Fuente: Elaboración propia.

Pero todo lo anterior debe someterse al filtro de la reiteración de convocatorias electorales que nos arroja unos resultados de primas y penalizaciones bastante congruentes con el designio perseguido por el diseño inicial. Salvo reducidas excepciones difícilmente repetibles, la desproporcionalidad parece congruente con el sistema electoral, pero la desproporcional distribución de escaños entre provincias no excluye las sorpresas⁷⁶. Sobre los 139 índices incluidos, se aprecia claramente una tendencia a la prima de los tres principales partidos, —PP Y PSOE siempre se han visto favorecidos con mayor o menor intensidad—, PAR en siete de las ocho convocatorias. Por el contrario, en cómputo regional IU y CHA siempre han visto cómo sus votos no conseguían hacerse con un porcentaje similar de escaños. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que estas tendencias, aunque se totalicen a nivel autonómico nacen de los efectos que se producen —siempre— a nivel de circunscripción. Esto posibilita a veces efectos no previsibles asociados a la desproporcionalidad de la distribución de escaños entre las tres provincias, siempre que se den ciertas correlaciones matemáticas de resultados en el distrito.

VI. EVALUACIÓN DEL SISTEMA

Un sistema electoral, recordémoslo de nuevo, se evalúa por el logro de las finalidades que le son propias y que, sobre otras, son siempre tres. En primer lugar, producir representación, trasladando a sede parlamentaria las posiciones políticas e ideológicas socialmente relevantes. En segundo lugar, propiciar la formación de un gobierno. Y en tercer lugar, producir legitimidad política para el sistema.

Nótese que en el límite, la primera y la segunda de las funciones pueden llegar a perseguir logros contradictorios, pues a mayor fidelidad en la reproducción de los pareceres sociales, es decir de representatividad, mayor dificultad para formar mayorías en el seno del órgano y por tanto gobiernos. Por eso un sistema electoral resulta siempre del equilibrio entre ambos logros, si aceptamos que en las sociedades libres y democráticas el pluralismo no es un obstáculo sino un valor. En resumen, el reto central de todo sistema electoral consiste en reducir la expresión política del pluralismo a magnitudes políticamente procesables.

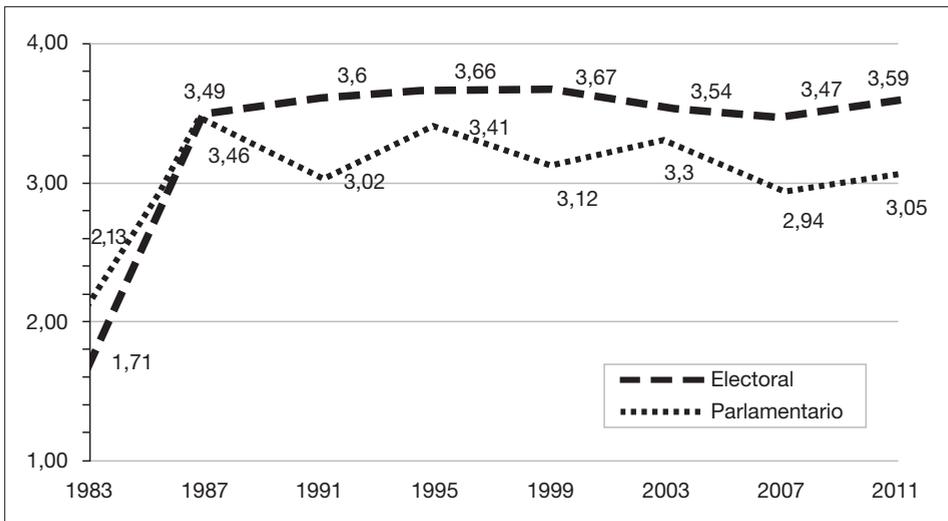
superior a 1 indica una prima a favor de la candidatura, que obtiene más escaños de los que le correspondería aplicando una proporcionalidad pura. Se trata de una proposición *suma cero* de modo que el beneficio propio es a base de perjuicio ajeno. Más información incluyendo perfiles de proporcionalidad del sistema en «El sistema electoral», en *Elecciones autonómicas en Aragón*, cit., Cap. II, pp. 66 ss.

⁷⁶ La espectacular sobreprima al CDS en la circunscripción de Zaragoza en 1987 fue clave para la formación de gobierno, por poner un ejemplo que en ningún caso se ha vuelto a repetir, pero que puede hacerlo.

La mayor o menor capacidad para operar una reducción de complejidad por parte de un sistema electoral o, si se quiere, la capacidad de un sistema electoral para reducir el grado de heterogeneidad política de un electorado dado a magnitudes procesables institucionalmente, se suele medir mediante la determinación del *número efectivo de partidos* que nos permite establecer criterios cuantitativos acerca de la capacidad real del sistema para construir representación política de modo eficaz a partir de la voluntad expresada por los votantes. Tanto en su capacidad para convertir las opciones electorales en un elenco procesable por el sistema político como para configurar una composición parlamentaria que, desde el respeto a aquélla voluntad, resulte funcional para el conjunto del sistema representativo, es decir, sea capaz de producir decisiones políticas⁷⁷.

A continuación se transcribe dicha magnitud, tanto electoral como parlamentaria, para las ocho elecciones a Cortes de Aragón celebradas hasta hoy.

Gráfico 1
Número efectivo de partidos. Aragón. (1983-2011)



⁷⁷ Por *número efectivo* de partidos, tanto electoral como parlamentario, entendemos el número de partidos de *igual tamaño* (en hipótesis que sintetiza número y significación) «que cuentan» o, de otro modo, con los que hay que contar para competir electoralmente o para formar mayorías, según se trate de número electoral o parlamentario. El sistema deberá ser capaz de reducir la complejidad electoral cuando traduzca los votos en escaños, lo que se reflejará en una cifra menor del indicador del número efectivo de partidos parlamentario respecto del número efectivo de partidos electorales.

Esta fórmula se ha generalizado en los estudios electorales para expresar la fragmentación de los sistemas de partidos, por lo que nos facilita las comparaciones de magnitudes homogéneas y, a

Descartadas las elecciones inaugurales de 1983, el grado de fragmentación que refleja el índice es elevado (Gráfico 1). Y, a diferencia de lo que apreciábamos en ediciones anteriores, la tendencia con las últimas magnitudes incorporadas es a la estabilidad. Lo que nos lleva a mantener que el nivel de fragmentación aragonés es, comparativamente, elevado. Nuestra situación, dentro de la clasificación de las 17 asambleas legislativas autonómicas, oscila entre el cuarto y quinto lugar en cuanto a número efectivo de partidos. Siempre muy por encima de la media autonómica nacional, que gira en torno a 3 y 2,5 para el número efectivo de partidos electorales y parlamentarios respectivamente. Cataluña, Navarra y País Vasco componen con Aragón, el grupo de sistemas electorales con una fragmentación destacada y constante.

El sistema aragonés es capaz de operar una fuerte reducción de complejidad que se refleja en la distancia que media entre el número efectivo electoral y parlamentario. Si exceptuamos el caso singular de 2003, el sistema es capaz de operar una reducción de complejidad importante (5 centésimas de media entre fragmentación electoral y parlamentaria) lo que resulta similar a la media nacional autonómica de 0,54. Sin embargo esta eficaz reducción no alcanza a despejar el grado de incertidumbre en la formación de mayorías políticas, según es notorio⁷⁸.

El Cuadro 3 reproduce el índice que termina de perfilar una evaluación de la *performance* de nuestro sistema electoral. En él se refleja la competitividad medida como diferencia porcentual entre las candidaturas que ocuparon el primer y segundo puesto en los resultados electorales. Lógicamente a menor diferencia, a mayor proximidad en resultados entre los dos primeros contendientes, la competitividad es mayor. Todo parece indicar que nuestro sistema estaba desarrollando en la última década una secuencia de intensificación progresiva de la competitividad electoral y parlamentaria, que sin embargo se ha visto corregida sensiblemente a partir de las elecciones de 2007.

Que se trate de una magnitud aislada o del inicio de un rebote en la tendencia a la disminución de la competitividad no es en este momento fácilmente discernible. Pero una ojeada al Gráfico 2 lleva a atender la hipótesis de que quizá en el corto y medio plazo la competitividad electoral se está situando en un canal que sugeriría cierta estabilidad. Por lo demás la media dinámica dibuja una figura asociada al típico proceso de consolidación de un sistema electoral y representativo.

su través, situar el sistema electoral aragonés en el contexto de los sistemas electorales autonómicos. Rein Taagepera y Matthew S. Shugart, *Seats and Votes. The effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale Univ. Press, 1989. Todos los aspectos técnicos para esta y las demás magnitudes que manejamos en Pablo Oñate y Tomás Ocaña, *Análisis de datos electorales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1ª ed., Madrid, 1999.

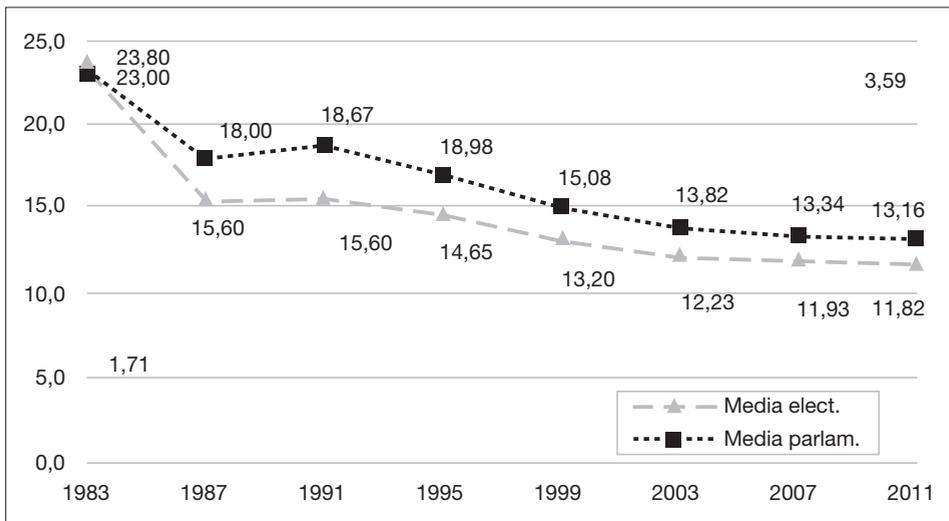
⁷⁸ Los últimos índices publicados en Asier Blas Mendoza, *Modelos de democracia en las Comunidades Autónomas españolas*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2012, p. 223.

Cuadro 3
Competitividad electoral y parlamentaria. Aragón (1983-2011)

Año	Electoral	Parlamentaria
1983	23,8	23
1987	7,4	13
1991	15,6	20
1995	11,8	11,9
1999	7,4	7,5
2003	7,4	7,5
2007	10,09	10,45
2011	11,94	11,03
MEDIA	11,93	13,34

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2
Competitividad electoral y parlamentaria. Aragón (1983-2011).
Media dinámica



VII. CONCLUSIÓN

El régimen jurídico de las elecciones a Cortes de Aragón parece consolidado en dos aspectos: el modelo regulativo y su encaje en el metasistema del Estado autonómico. El proceso de ajuste ha durado prácticamente un cuarto de siglo y ha corrido paralelo al del propio Estado autonómico.

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 aquéllas modificaciones sin costes institucionales insuperables. Las más de tres décadas transcurridas prueban que son posibles reformas y modificaciones tanto a nivel aragonés como *sistémicas*, es decir, modificaciones de la planta electoral integral del Estado autonómico.

Hoy el régimen electoral general no es sólo un concepto jurídico-normativo, sino un complejo de normas, prácticas y acuerdos.

El modelo resultante consta de un conjunto de elementos homogéneos que facilitan la adecuación de los actores electorales a una misma *forma electoral* que no arrojan similares resultados ni efectos. Por el contrario, toda Comunidad Autónoma ha cuajado progresivamente un modelo electoral propio, sin daño de la homogeneidad normativa básica fijada constitucionalmente. Y este es por tanto, también, el caso de Aragón y su régimen jurídico electoral.

El dato más característico de la *arena* electoral aragonesa sigue siendo el de la llamativa dificultad de las fuerzas políticas para adaptarse a las condiciones singulares de competencia electoral en los comicios autonómicos.

El formato del sistema aragonés de partidos se mantiene alejado de una mera reproducción del sistema nacional de partidos. Pero, por otro lado, tampoco cabe afirmar que nos encontremos con un sistema aragonés de partidos característico y diferenciado. No estamos, en definitiva, ante un *subsistema* aragonés, al modo como pueda darse en Cataluña o País Vasco. Ésta situación de indefinición relativa en términos de modelo, impide establecer con certeza unas pautas desde las que evaluar el sistema. Probablemente esa indefinición relativa sea también la causa de la relativa prudencia de los actores políticos que se ven obligados a actuar siempre y alternativamente en ambas claves, estatal y autonómica, sin poder llegar a prescindir nunca de ninguna de ellas⁷⁹.

Si contemplamos la secuencia político-electoral completa de la Comunidad Autónoma todo lleva a concluir que esa indefinición relativa es la nota característica de nuestro subsistema de partidos.

⁷⁹ Una muy solvente descripción de los factores que explicarían esta singular característica en Blas Mendoza, *op.cit.*, pp. 223, 262 y 279.

Quizá a largo plazo, o muy largo plazo, pudieren aventurarse otros escenarios que a veces parecen sugerir cambios en magnitudes inducidas por los efectos sobre el electorado y los actores políticos de la consolidación del sistema electoral. Quizá, pero sólo quizá, estemos asistiendo a una laminación progresiva de los aspectos de esta singular conformación de los partidos políticos aragoneses y del sistema electoral y representativo en su conjunto.

Pero demos tiempo al tiempo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Una **obra general** de gran utilidad es, de Juan Carlos Gavara de Cara, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, CEPC-Fundación M. Giménez Abad, Madrid, 2007. También, de Joan Oliver Araujo, *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2011

Un **útil análisis sistemático de la LOREG**, con inclusión de doctrina de la JEC y Jurisprudencia, es el *Código Electoral*, de E. Arnaldo Alcubilla y M. Delgado-Iribarren G^a-Campero, (Madrid: La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 7^a ed., 2011. Sobre las **recientes e importantes reforma de la LOREG** de 2011, Ricardo Chueca Rodríguez y Juan Carlos Gavara de Cara, *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, CEPC, Madrid, 2011. También de Enrique Alvarez Conde, Alicia López de los Mozos Díaz-Madroño, Francisco Javier Sanjuán Andrés (coords.), *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, 2011.

Sobre **procedimiento electoral**, Fabio Pascua Mateo, *La Administración Electoral*, Madrid, INAP, 2007. Piedad García-Escudero Márquez (dir.) *Derecho contencioso electoral*, Madrid: CGPJ, 2001. Pablo Santolaya Machetti, *Procedimiento y garantías electorales*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2013.

Sobre el **derecho de sufragio**, Francisco Caamaño Domínguez *El derecho de sufragio pasivo: prontuario de jurisprudencia constitucional, 1981-1999*, Pamplona: Aranzadi, 2000. Miguel A. Presno Linera, *El derecho de voto*, Madrid: Tecnos, 2003.

Sobre el **Censo Electoral**. VVAA, *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid, M^o del Interior-Dykinson, 2003. Óscar Sánchez Muñoz, «Empadronamientos fraudulentos y censo electoral», en Paloma Biglino (ed.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Madrid, Iustel, 2008.

Sobre **financiación electoral**. Pedro Samaniego Riaño, «Régimen jurídico de la subvención y financiación electoral», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 11, 2006, pp. 63 ss. Emilio Pajares Montolío, «La financiación y la campaña electoral en

los regímenes electorales autonómicos», *Cuadernos de Derecho Público*, Monográfico sobre el régimen electoral de las Comunidades Autónomas», pp. 239 ss.

Sobre las **elecciones autonómicas en Aragón**. Ricardo Chueca, en idéntico capítulo de anteriores ediciones de esta obra. Ricardo Chueca y José Ramón Montero (eds.) *Elecciones autonómicas de Aragón*, Madrid: Tecnos, 1995, para los procesos electorales de 1983, 1987 y 1991. Ricardo Chueca, «Aragón», *Cuadernos de Derecho Público*, Monográfico sobre el régimen electoral de las Comunidades Autónomas», pp. 417 ss.

Para el **rendimiento de los sistemas electorales autonómicos** Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997* (Madrid: CIS, 1999). Lourdes López Nieto, *Los sistemas representativos de las CCAA. Balance, tipos y capacidad de innovación (1980-1999). Una realidad política eclipsada*, Working Papers 218, Barcelona: ICPS, 2003. Ignacio Lago y José Ramón Montero, «Coordinación entre arenas electorales en países con sistemas políticos multinivel», *Revista de Estudios Políticos*, 140, 2008, pp. 33-68. Asier Blas Mendoza, *Modelos de democracia en las Comunidades Autónomas españolas*, Zaragoza: Fundación Giménez Abad, , 2012. De Ignacio Lago Peñas y Santiago Lago Peñas, *Descentralización y control electoral de los gobiernos en España*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2011.

Para la **relación entre ley electoral y sistema político**. Douglas W. Rae, *The political consequences of electoral laws*, (New Haven: Yale Univ. Press., 1971). También Rein Taagepera y Matthew S. Shugart, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, (New Haven: Yale Univ. Press., 1989).

VIII. LINKS DE INTERÉS (A. 4-8-2011)

Archivo Electoral de Aragón	http://servicios.aragon.es/aeaw/processSelect.do
Elecciones a Cortes de Aragón, 2011	http://elecciones.aragon.es/
Gobierno de Aragón	http://www.aragon.es/
Cortes de Aragón	http://www.cortesaragon.es/
Junta Electoral Central	http://www.juntaelectoralcentral.es/
Web Electoral del Mº del Interior	http://www.infoelectoral.mir.es/
Oficina del Censo (INE)	http://www.ine.es

ANEXO
RESULTADOS ELECTORALES ELECCIONES A CORTES
DE ARAGÓN (1983-2011)

Cuadro 4
Resultados de las principales fuerzas políticas, 1983-2011
(Porcentaje sobre voto válido)

Candidatura	1983		1987		1991		1995	
	Votos	% votos						
PSOE	283226	46.8	227922	35.7	246617	40.3	180728	25.7
AP/CP/PP	136853	22.6	99055	15.5	126840	20.7	263524	37.5
PAR	124018	20.5	179889	28.1	151377	24.7	143573	20.4
CHA	—	—	6152	1.0*	14008	2.3	34077	4.9
PCE/IU	23960	4.0	31255	4.9	41081	6.7	64685	9.2
CDS	19902	3.3	65402	10.2	18924	3.1	—	—
Otros	12941	2.1	20196	4.1	5355	0,9	5059	0.7
Blancos	3924	0.6	9186	1.4	7999	1.3	11098	1.6
Candidatura	1999		2003		2007		2011	
	Votos	% votos						
PSOE	201117	30,8	270468	37.9	276415	41,14	197189	29,02
AP/CP/PP	249458	38,2	219058	30.7	208642	31,05	269729	39,69
PAR	86519	13,2	79670	11.2	81135	12,08	62193	9,15
CHA	72101	11,0	97763	13.7	54752	8,15	55932	8,23
PCE/IU	25040	3,8	21795	3.1-	27440	4,08	41874	6,16
CDS	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros	4976	0,8	9216	1.1-	8562	1,27	30.934	4,55
Blancos	13599	2,1	14874	2.1-	14890	2,22	21678	3,19

* UA-CHA

Gráfico 3
Votos obtenidos por candidatura y convocatoria.
Aragón 1983-2011

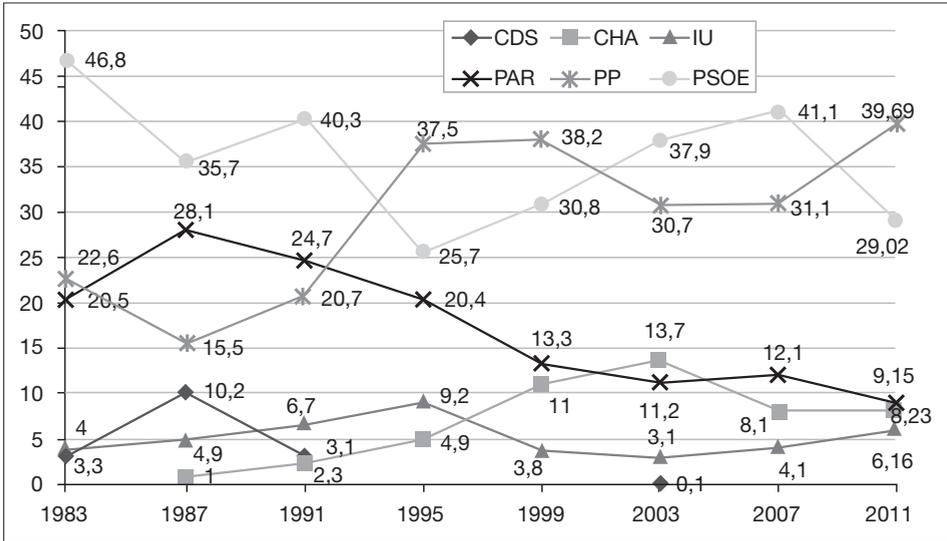
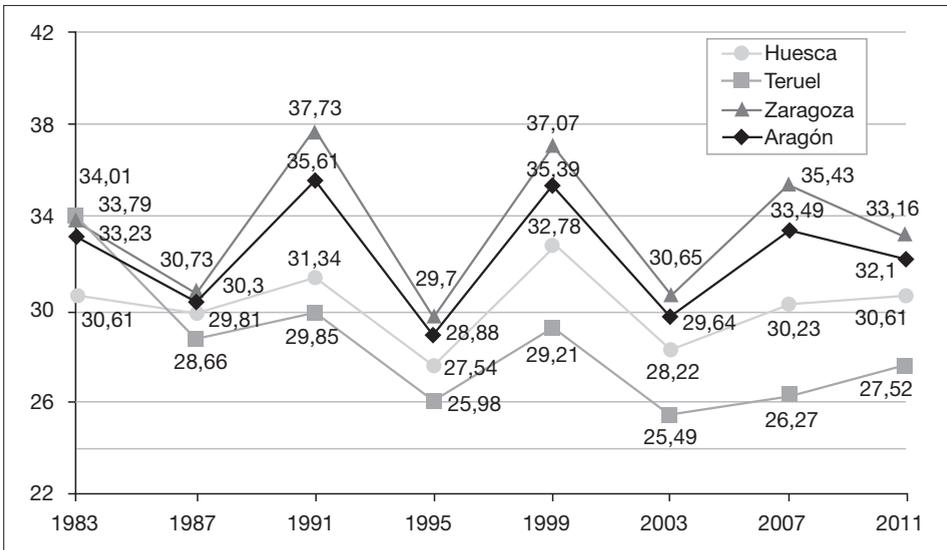


Gráfico 4
Niveles de abstención. Aragón 1983-2011



EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Antonio EMBID IRUJO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: DESCRIPCIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO APLICABLE. EL SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO. LA DISTINCIÓN ENTRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.— II. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 1. Las funciones del Presidente: A. El Presidente como representante supremo de la Comunidad Autónoma de Aragón. B. El presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma de Aragón. C. El Presidente como Presidente del Gobierno de Aragón. D. La delegación de competencias del Presidente. E. El apoyo administrativo al Presidente. 2. La elección, el nombramiento y el cese. 3. La sustitución del Presidente. 4. Otras cuestiones de estatuto personal. 5. El Vicepresidente, o Vicepresidentes, del Gobierno de Aragón.— III. EL GOBIERNO DE ARAGÓN: 1. La sede del Gobierno de Aragón. 2. Estructura del Gobierno de Aragón. Los Departamentos existentes y su régimen de creación. 3. Las competencias del Gobierno de Aragón. 4. En especial, el ejercicio de la potestad reglamentaria. 5. El funcionamiento del Gobierno de Aragón. 6. Las comisiones delegadas del Gobierno y las Delegaciones del Gobierno en Huesca y Teruel. Otras Delegaciones.— IV. LOS CONSEJEROS: 1. El nombramiento y el cese. La cuestión de la responsabilidad política individual. 2. Las competencias de los Consejeros: A. Como órganos superiores de sus Departamentos. B. Como representantes del Departamento y miembros del Gobierno. 3. Otras cuestiones de estatuto personal.— V. LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 1. La caracterización general de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma: A. Los presupuestos constitucionales y estatutarios de la Administración Pública de la Comunidad. Los principios

del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. B. La potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma. La legislación básica del Estado y la estructura y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad. El procedimiento administrativo y su tratamiento jurídico. C. La base territorial de la Administración de la Comunidad Autónoma. El dilema entre provincia y otras divisiones territoriales. Una evolución asistemática y de incierto futuro. 2. Los Órganos de la Administración. La estructura departamental. 3. El régimen jurídico de la actuación de la Administración aragonesa: A. El ejercicio de competencias y su modulación. B. El régimen jurídico de los actos administrativos. C. El régimen jurídico de la revisión de oficio, de los recursos y de las reclamaciones administrativas. En particular, la sustitución del recurso administrativo y otras formas de control de la actividad de la Administración aragonesa.– VI. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: 1. Los organismos públicos. Definición y problemática general. Clases. 2. Los organismos autónomos. 3. Las Entidades de Derecho Público.– VII. LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.– VIII. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA.– IX. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA. EL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN.– X. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN: DESCRIPCIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO APLICABLE. EL SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO. LA DISTINCIÓN ENTRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

El transcurso del tiempo y la «madurez» consiguiente de que se dotan expresa o adquieren insensiblemente las instituciones de la Comunidad Autónoma y su ordenamiento jurídico, se advierte singularmente en el ámbito que ahora nos corresponde estudiar: el Gobierno y la Administración, en otros términos el «Poder Ejecutivo» de la Comunidad Autónoma. El Estatuto de Autonomía es, obviamente, el texto jurídico básico a examinar, debiendo resaltar inmediatamente que el texto vigente es aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril que, equívocamente, se intitula de «reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón» y que debe situarse en la línea de la reforma o de, más bien, de los «nuevos» Estatutos de Autonomía que surgen en el proceso iniciado por el de la Comunidad Valenciana y el de Cataluña (éste, obviamente, sobre todo) de 2006 y que se ha cortado por muy distintos motivos sin que sea previsible que se reanude a corto plazo. Pronto haré referencia a sus novedades, pero conviene notar que no estamos ante la primera «reforma» del Estatuto sino que el texto original de 1982 ya fue modificado en el aspecto institucional por la LO 5/1996, de 30 de diciembre, con una intervención normativa de las Cortes de Aragón y de las Cortes Generales en la misma línea¹, que afectó singularmente a las cuestiones de gobierno de la Comunidad Autónoma. Previamente se había producido una regulación normativa ordinaria muy significativa mediante las Leyes 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón y 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma que habían construido una nueva institucionalidad

¹ El EAr. 1982 fue reformado previamente por la LO 6/1994, de 24 de marzo, pero esta reforma afectó solamente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

mucho más compleja que la que reflejara en su momento la simple pero, por otra parte, bien orientada Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma² derogada sucesivamente por el complejo normativo constituido por las Leyes 1/1995 y 11/1996 citadas³.

Estas Leyes fueron sin embargo afectadas por otras dos en el comienzo de la quinta Legislatura (1999-2003). Así, se aprobó la Ley 11/1999, de 26 de octubre, modificatoria de la Ley 1/1995 para introducir, fundamentalmente, la figura del Vicepresidente del Gobierno como una opción que podría adoptarse, no como obligación. Igualmente la Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de medidas en materia de Gobierno y Administración, produjo modificaciones tanto en la Ley 1/1995 como en la Ley 11/1996. Conforme a lo ordenado por la Ley 11/2000, se produjo la aprobación de dos textos refundidos a los efectos de aclarar y sistematizar el complejo ordenamiento jurídico existente. Así, el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, aprobó el Texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, derogando toda la legislación anteriormente citada en esa materia, y el Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, hizo lo propio con la Ley de la Administración. Con posterioridad, la principal modificación de esta normativa se produce por la Ley 20/2003, de 18 de julio, de modificación del Texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y del Texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Las principales decisiones adoptadas por esta Ley consisten en prever la posibilidad de que el cargo de Vicepresidente no vaya unido necesariamente al de Consejero, como sucedía hasta ese momento, y en integrar la figura del Viceconsejero en la estructura orgánica de los Departamentos. Finalmente, se ha producido una nueva regulación por la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón que, sin embargo, no acabó de derogar la normativa aplicable a estas dos instituciones (constituida, como se ha dicho, por el Decreto Legislativo 1/2001 que, por otra parte, ya había sido afectado previamente por la Ley 1/2009, de 30 de marzo del Consejo Consultivo de Aragón que derogó la normativa de su antecedente, la Comisión Jurídica Asesora). La desaparición total de esta norma solo ha tenido lugar tras la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

² Esta Ley, vigente en sus rasgos esenciales durante mucho tiempo, conoció dos escuetas reformas mediante las Leyes 7/1991, de 21 de octubre y 7/1992, de 19 de mayo, con orientaciones diferentes en torno a la necesidad de Ley o no para crear Departamentos. Finalmente la última de las Leyes se decantó, con plena lógica, por la admisibilidad de la creación (supresión, modificación) de Departamentos mediante Decreto de la Presidencia.

³ Las Leyes 1/1995 y 11/1996 fueron cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 3/1984 cit. en el texto que encargaba al Gobierno aragonés la presentación de sendos proyectos de Ley reguladores del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, dejando de lado ahora cualquier comentario a esa normativa ordinaria y volviendo al Estatuto de Autonomía de 2007, debe indicarse que sus arts. 46-58 inclusive (Presidente y Gobierno) y 61-62 (Administración) forman la cúspide del ordenamiento jurídico a considerar⁴. Dichos preceptos reflejan una estructura típica de un sistema de gobierno parlamentario en donde el nombramiento (investidura) y cese anticipado del Presidente (por el ejercicio positivo de una moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza planteada) depende de la exclusiva voluntad del Parlamento. Igualmente el Presidente puede proceder libremente a la disolución de las Cortes de Aragón (art. 52)⁵.

Resulta, así y recapitulando, la existencia en Aragón de un sistema de gobierno parlamentario (EMBED IRUJO, CONTRERAS CASADO, CHUECA RODRIGUEZ) que en la clásica definición de SCHNEIDER es aquella «forma de gobierno en la que la existencia —original y posterior— de un gobierno depende de la confianza del Parlamento, más exactamente de la votación expresa (elección) o aprobación tácita (consentimiento) de la mayoría parlamentaria»⁶. La posibilidad de disolución del Parlamento tal y como ahora la regula el Estatuto de 2007 concluye por hacer que podamos encontrar en nuestro sistema todas las notas esenciales de un sistema de gobierno parlamentario.

Y paso a otro orden de cosas también dentro de estas preocupaciones previas, introductorias y a la vez imprescindibles para la exacta comprensión del objeto perseguido: La regulación en nuestro ordenamiento jurídico del Gobierno y de la Administración se sustenta en dos Leyes distintas como ya hemos visto. Las razones para que el Legislador haya procedido de esa forma parecen difícilmente contestables. Por un lado y como ya hemos visto, el EAr. regula en lugares diferentes al Gobierno y a la Administración de la misma forma que lo hace la CE sin ir más lejos⁷. La tónica que se ha impuesto en la mayor parte de

⁴ Por supuesto que siempre se deben tener en cuenta ciertos preceptos constitucionales de aplicación general (arts. 1, 9, 103, 106 etc... CE) que están diseñando una imagen completa y básica de las Administraciones Públicas españolas y de su régimen jurídico y que afecta a la Administración aragonesa también; obviamente.

⁵ La disolución es, como digo, enteramente libre, procediéndose a la convocatoria de elecciones que abrirán una nueva legislatura de cuatro años de duración. Equiparación, por tanto, con los supuestos de la disolución en el plano del Estado y de otras Comunidades Autónomas con lo que concluye una tortuosa evolución jurídica que introdujo la disolución parlamentaria en la Ley 1/1995. Puede seguirse con más detenimiento la evolución jurídica del régimen de la disolución en la tercera edición de este libro.

⁶ Cfr. H.P. SCHNEIDER, en su trabajo «Das parlamentarische System», en el libro colectivo dirigido por BENDA, MAIHOFER y VOGEL, *Handbuch des Verfassungsrechts*, de Gruyter, Berlin, 1983, p. 240.

⁷ Vid. el Título IV de la CE. En línea de coherencia, el TC en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, ha sido más que expresivo sobre el particular indicando en su camino discursivo de la afirmación de la constitucionalidad del surgimiento de Consejos Consultivos autonómicos compatibles con el Consejo de Estado regulado en el art. 107 CE que «...Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el propio Título IV en que el art. 107 se inserta».

las CCAA es también la regulación separada, y lo mismo hace el Estado aprobando con posterioridad a la intervención normativa del Legislador aragonés distintas Leyes de Gobierno y de Administración⁸ sin que ese movimiento de curiosa homogeneidad responda en modo alguno a orientaciones políticas partidarias mínimamente definibles. La CAR. se adelanta, bien es verdad, en ese camino diferenciador lo que, dicho sea de paso, no tiene más trascendencia que la propia organizativa y sistemática y, en otro orden de cosas, permite concordar en el reconocimiento del mérito al haber acertado en una metodología de creación jurídica que luego otros, empezando por el mismo Estado, recorrerían.

Unas líneas hay que dedicar, por último, a consideraciones de índole terminológica. Hasta ahora vengo hablando sin más problemas del «Gobierno» de la Comunidad Autónoma. Si se observa el texto del EAr. de 2007, sin embargo, se podrá comprobar que aunque ordinariamente se habla en el mismo de «Gobierno», el artículo 32 habla del Gobierno «o la Diputación General» y la rúbrica del capítulo III se refiere al «Gobierno de Aragón o la Diputación General de Aragón». Estamos en este caso ante herencias de pequeña historia, pues el EAr. de 1982 utilizó solamente la expresión «Diputación General» reservando la de «Diputación General de Aragón» para el complejo Gobierno-Cortes de Aragón (lo que permite concluir en el error del Capítulo III del actual Estatuto). Es claro que la denominación de las instituciones es materia reservada al Estatuto [ex. art. 147.2.c) CE] bien que se trate probablemente de una reserva relativa, como en otro orden de cosas más importante tuvo ocasión de establecer hace ya bastante tiempo el TC⁹. Desde la primera edición de esta obra tuve ocasión de manifestarme contra la expresión «Diputación General» postulando, en su lugar, la mención de «Gobierno» para designar al órgano ejecutivo que reúne al Presidente, Vicepresidentes en su caso y los Consejeros (cfr. art. 53.2 del Estatuto de 2007). Ello es lo que hizo la Ley 1/1995 siguiendo una tónica de la práctica en la que era muy normal encontrar en los propios documentos o publicidad del «Gobierno» la utilización de tal denominación con la que se huía conscientemente de un singular nombre más dirigido a reflejar una tradición de corte historicista aragonesa probablemente equivocada además, que a otra cosa. Por ello la Ley 1/1995 permitía reconducir el lenguaje vivido al lenguaje oficial lo que, aunque podamos calificar tal situación como un descubrimiento de Perogrullo, no siempre es dable encontrar en el tan naturalmente artificioso lenguaje jurídico¹⁰. Hoy el Estatuto de 2007 sigue pro-

⁸ Cfr. la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, vigentes, con algunas modificaciones, todavía.

⁹ Cfr. STC 89/1984, de 29 de septiembre en relación a la forma de fijación de la sede de las instituciones castellanas por el Estatuto de Castilla y León.

¹⁰ Un párrafo del Preámbulo de la Ley 1/1995 expresaba muy sintéticamente lo que se pretendía con la innovación normativa: «La regulación del Gobierno parte de oficializar lo que viene siendo habitual en el lenguaje administrativo y que, desde luego, lo es también en el teórico. La Di-

fundizando en la mención de la palabra «Gobierno» bien que reste un tributo histórico que al margen del error ya notado, no tiene ninguna justificación racional. El tiempo y la práctica ponen, sin embargo, cada cosa en su sitio.

II. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Pese a que podían haber existido otras opciones, la estructura institucional reflejada por el art. 152 CE y hábil exclusivamente para las CCAA de autonomía inicial amplia, se ha visto reflejada en todos los sistemas de gobierno autonómicos. Así y en lo que ahora nos interesa el diseño del Presidente de la CAR. va a ser idéntico al que dibuja el art. 152 CE a saber: «...un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea».

La consideración constitucional del Presidente de las CCAA es, ciertamente, relevante. La práctica vivida en los más de treinta años de vida autonómica refuerza mucho más esa concepción constitucional. No es extraño que inicialmente alguna parte de la doctrina calificara al sistema de gobierno de las CCAA como «sistema semipresidencial» (SOLE TURA), posición que no ha cesado de sumar adeptos con el devenir de los años (PENDAS GARCIA, JIMENEZ DE PARGA, RUIZ-RICO RUIZ) si bien no me parecen suficientemente relevantes para cambiar la calificación de gobierno parlamentario que ya he hecho en el primer apartado ni la práctica a veces vivida en la mayor parte de las CCAA ni, tampoco, los sistemas propios de formación del gobierno de algunas, y limitadas, CCAA que dan una primacía indiscutible en casos de crisis al Gobierno (o, previamente, al partido político más representado) sobre el Parlamento.

En Aragón se acentúan los rasgos de presidencialismo del sistema por hechos tan claros como el de la escasa textura política de la estructura de Gobierno reflejada por las normas hasta las reformas de 2000 y 2003 antes citadas que regulan la figura del Vicepresidente e introducen a los Viceconsejeros en la estructura ordinaria de los Departamentos (introducción desaparecida desde el inicio de la legislatura 2011-2015). No cabe duda de que estas modificaciones normativas acentúan el aspecto «político» de la estructura de Gobierno frente a una imagen durante mucho tiempo tradicional, de un conjunto

putación General es el Gobierno de la Comunidad Autónoma y bajo ambas denominaciones podrá legítimamente denominarse al poder ejecutivo. Con ello se traerá el mundo de la forma jurídica al de la realidad y, además, se contribuirá hasta semánticamente a distinguir realidades organizativas muy diversas, a las que el excesivo respeto historicista del texto original del Estatuto contribuía a mixtificar».

muy reducido de figuras políticas —solo los Consejeros— al frente de una estructura puramente burocrática.

Por otra parte los Presidentes de CCAA cobran más fuerza, si cabe, con ocasión de la creación de la llamada Conferencia de Presidentes (en octubre de 2004) que a imitación de algún modelo extranjero, trata de impulsar al más alto nivel posible, la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas¹¹.

1. Las funciones del Presidente

El Presidente tiene un triple orden de consideración según el ordenamiento jurídico vigente. Es representante supremo de la Comunidad Autónoma (arts. 152.1 CE y 46.2 EAr.¹²), representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma (arts. 46.2 EAr. y art. 1.1 Ley 2/2009) y Presidente del Gobierno de Aragón (arts. 46.2 EAr. y art. 11 Ley 2/2009). En relación a su triple faz ejerce distintas funciones agrupadas bajo la rúbrica de «atribuciones» en el art. 4 Ley 2/2009 (contiene 19). En el presente apartado ensayo una división específica sin pretender agotar la larga enumeración de este precepto. Esa división presupone, obviamente, una interpretación del mismo.

A. *El Presidente como representante supremo de la Comunidad Autónoma de Aragón*

Hay que comenzar notando que el Presidente no es, como sucede equívocamente en otros sistemas estatutarios (vasco, por ejemplo), representante del «pueblo» aragonés con lo que no hay lugar a la identificación entre una persona elegida por un segmento del electorado y todo el pueblo. Quien en nuestro sistema estatutario representa al pueblo es el Parlamento (art. 33.1 EAr.) como no podía ser de otra forma, pero, en ese caso, tampoco el Parlamento puede pretender trascender de esa representación ninguna competencia específica de representación del ente público Comunidad Autónoma que le corresponde al Presidente¹³. En todo caso nos encontramos ante una función de indudable trascendencia jurídico-política (CONTRERAS) que debe ser in-

¹¹ La Orden TER/3409/2009/, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes, la define como «el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla». BOCANEGRA y HUERGO han hecho una magnífica obra en relación al significado de esta Conferencia.

¹² El precepto estatutario habla, sin embargo, de la suprema representación de «Aragón» al igual que lo hace el art. 1.1 de la Ley 2/2009. Justo a continuación se califica a Aragón como de «esta nacionalidad histórica», lo que es una novedad de la Ley 2/2009 y congruente, en este plano, con los calificativos del Estatuto de 2007.

¹³ Por ejemplo, cuando las Cortes de Aragón ejercen un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, no lo hacen en nombre y representación de la Comunidad Autónoma sino, exclusivamente, de sí mismas ejecutando en concreto una legitimación abstracta que arranca de la misma CE, art. 162.1.a) y, sobre todo, de lo previsto en el EAr., art. 41 j).

terpretada en línea restrictiva. En la calidad de que hablamos al Presidente le correspondería:

— Representar a la Comunidad Autónoma en las relaciones con otras instituciones del Estado y del ámbito internacional, así como firmar los convenios y acuerdos de cooperación en los que ésta sea parte (art. 4.1).

— Solicitar dictámenes del Consejo de Estado en los términos establecidos por la legislación vigente (art. 4.17); el precepto menciona también que del Consejo Consultivo de Aragón, pero esta función no le corresponde como representante del Estado, y de cualesquiera otros órganos consultivos.

B. El Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma de Aragón

El EAr. indica que el Presidente ostenta la representación «ordinaria» del Estado en «este territorio» (art. 46.2). Es ordinaria y no «suprema» —calificativo utilizado para la materia examinada en el punto anterior— en cuanto que cesa esa representación «ordinaria» si la asume la verdadera representación «suprema» del Estado, el Rey (cfr. art. 56 CE). Esa mención al Rey cobra ahora todo sentido en el hecho de que una facultad típica del Rey como Jefe del Estado, la promulgación de las Leyes estatales, se atribuye en Aragón respecto a las Leyes propias al Presidente de la Comunidad Autónoma porque en esta materia actúa en nombre del Rey (cfr. arts. 45 EAr. y 4.2 Ley 2/2009).

La equivocidad que notamos en relación a la faceta a la que deberían atribuirse algunas competencias se puede apreciar perfectamente en relación a la convocatoria de elecciones. Es también la convocatoria de elecciones una típica facultad del Rey prevista en la CE¹⁴. Esta convocatoria es siempre la respuesta obligada del Monarca a la propuesta del Presidente del Gobierno que llegado el caso puede anticipar la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones (cfr. art. 115 CE). En el ámbito de Aragón puede distinguirse ahora entre una convocatoria «ordinaria» de elecciones que el Presidente llevaría a cabo en cuanto representante ordinario del Estado en la Comunidad y que sucedería cuando se hubiera concluido el término de la legislatura y en el marco de la Ley electoral (art. 4.3 Ley 2/2009)¹⁵, y otra «extraordinaria», proveniente de la facultad del Presidente de «disolver» anticipadamente las Cortes de Aragón y que respondería a una función típicamente de Gobierno (arts. 52.2 EAr. y 4.4 Ley 2/2009). La inexistencia en las CCAA de la doble figura de Jefe del Estado y Presidente de Gobierno es la causa de que en este tema se deban hacer precisiones como las indicadas.

¹⁴ El art. 62 b) de la CE otorga al Rey la facultad de convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.

¹⁵ Hay que añadir que el Presidente señala en la convocatoria el día de constitución de la Cámara elegida (art. 12.4 cit.).

C. *El Presidente como Presidente del Gobierno de Aragón*

Las funciones más nutridas y singulares, las ordinariamente ejercidas por el Presidente y percibidas por el ciudadano son las que podemos agrupar en este epígrafe. No hay que olvidar que el Presidente es elegido por las Cortes con la principal función de nombrar a un Gobierno, dirigirlo y coordinarlo y conducir con él durante cuatro años el Poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma. Las funciones que acabamos de contemplar en A) y B) son desde este punto de vista, si se quiere, hasta adjetivas en relación a las que justifican primordialmente su existencia, al menos en tanto no se produjera una modificación constitucional que condujera a una sustantivación de otro aspecto de la figura del Presidente. En este plano podemos observar al Presidente dirigiendo y coordinando la labor de un Gobierno (art. 1.2 Ley 2/2009)¹⁶, nombrando y separando a los Vicepresidentes Consejeros y a los altos cargos que determine el ordenamiento jurídico (art. 4.10 y 16), nombrando a uno de los miembros del Gobierno como Secretario del mismo (art. 18), creando las Vicepresidencias y los Departamentos de la Comunidad y sus funciones así como la estructura orgánica de la Presidencia (art. 4. 8 y 9), convocando y presidiendo las reuniones del Gobierno y sus Comisiones Delegadas (art. 4.11), resolviendo los conflictos de atribuciones entre los Departamentos (art. 4.12), velando por el cumplimiento de los acuerdos del Gobierno (art. 4.15) etc...

Por otra parte, el carácter de sistema de gobierno parlamentario que tiene el de la Comunidad Autónoma determina una consideración singular de las relaciones que el Presidente debe de mantener con las Cortes de Aragón precisamente como consecuencia de su carácter de director de un Gobierno. Así, el Presidente acuerda la disolución de las Cortes de Aragón (art. 4.4) y previa deliberación del Gobierno, plantea ante las Cortes la cuestión de confianza (art. 4.5) a las que facilita información (art. 4.7). Igualmente establece el programa político del Gobierno y vela por su cumplimiento (art. 4.6) dirigiendo el desarrollo del programa legislativo del Gobierno y la elaboración de disposiciones de carácter general (art. 4.13).

Por fin, el Presidente ejerce una competencia de relación con otras instituciones del Estado distinta de la que puede derivarse de ser el representante «supremo» de la Comunidad Autónoma. En ese sentido debe entenderse el sometimiento al Gobierno del planteamiento de conflictos de competencia o la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el TC, (art. 4.18).

D. *La delegación de competencias del Presidente*

La mayor parte de las competencias reseñadas en los apartados anteriores son propias del Presidente, no se conciben al margen de su ejercicio personal.

¹⁶ Ello implica que también pueda convocar y presidir las reuniones de las Comisiones Delegadas del Gobierno (art. 22.3 Ley 2/2009).

Por ello el planteamiento de la Ley 2/2009 es negativo casi con generalidad en cuanto a la posibilidad de su delegación en el Vicepresidente o en los Consejeros. El art. 5, así, solo permite la delegación de la competencia de suscribir Convenios con el Estado y otras CCAA en el Vicepresidente y en los Consejeros, facilitar información a las Cortes, convocar y presidir las reuniones del Gobierno y de las Comisiones Delegadas (creo que lo primero solo procederá en casos de enfermedad o ausencia), velar por el cumplimiento de los acuerdos o someter al Gobierno el planteamiento de conflictos de competencia o la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Además de ello existe una posibilidad de delegación de las competencias de «naturaleza administrativa» (luego las anteriores serían «políticas») que le correspondan al Presidente. Es obvio que la mención de esa naturaleza plantea inicialmente problemas de delimitación que deben ser resueltos pensando en que se trataría necesariamente de competencias distintas a las reguladas en el art. 4 de la Ley 2/2009, presentes en otras Leyes. Por ello el régimen de la delegación sería el previsto en la el Texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma (de 2001).

E. El apoyo administrativo al Presidente

Difícilmente podría el Presidente ejercer las competencias que antes se han indicado sin un apoyo adecuado. El art. 14.3 del TRLA dispone, así, la presencia de órganos adscritos a la Presidencia pudiendo excepcionalmente llegar a adscribirse hasta Organismos Públicos. Ello es perfectamente compatible con un apoyo puramente político, de los clásicos gabinetes, que el art. 20 del mismo Texto refundido regula de forma homogénea para el Presidente y los Consejeros.

En la actualidad el Decreto 156/2011, de 25 de julio, regula la existencia como órgano directivo (por tanto administrativo) de una Secretaría General Técnica de la Presidencia y se dice que, además, existirá un Gabinete de la Presidencia y una Secretaría Particular (serían órganos de más corte político). También debe tenerse en cuenta el Decreto de 31 de enero de 2012, que modifica la estructura orgánica de la Presidencia. El apoyo político, de Gabinete, de debe entenderse inserto dentro de la regulación general de estos Gabinetes en el art. 25 de la Ley 2/2009.

2. La Elección, el Nombramiento y el Cese

En nuestra Comunidad Autónoma como en el resto de CCAA, a pesar de que no existía una vinculación constitucional expresa para ello, pues el art. 152 CE es aplicable literalmente solo para las CCAA de autonomía inicial amplia, se ha seguido la fórmula de tal precepto de atribuir la elección del Presidente a la Asamblea Legislativa —Cortes de Aragón— de entre sus miembros (art.

21.1 EAr.). La elección es, por tanto, del Parlamento y no, como podría haber sucedido, directa por el pueblo de la CAr. Es preciso, además, poseer la condición previa de Diputado de las Cortes de Aragón para poder ser elegido Presidente.

El procedimiento de elección no presenta en nuestra Comunidad originalidades sobre la situación existente en la Nación o en la mayor parte de las CCAA. Podríamos hablar de una forma «ordinaria» de elección y de otra «extraordinaria». En la primera se prevé una presentación del candidato por el Presidente de las Cortes al Parlamento previa consulta con las fuerzas políticas parlamentarias (art. 48.1 EAr.), desarrollando ese proceso el Reglamento de las Cortes de Aragón.

Hecha la propuesta, el candidato presentará su programa a las Cortes y, tras su discusión, se llegará a la votación debiendo obtener mayoría absoluta en primera votación para ser elegido. Si no obtiene esta mayoría, se repite la votación veinticuatro horas después debiendo, en este caso, obtenerse solamente mayoría simple para entender al candidato electo (art. 48.2).

Si en segunda votación tampoco se alcanza este resultado, deben tramitarse entonces propuestas de nuevos candidatos que deberán seguir el mismo procedimiento. Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de las Cortes de Aragón ningún candidato hubiese sido elegido, las Cortes quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones (art. 48.3 EAr.).

La forma «extraordinaria» conectaría con el ejercicio de la responsabilidad política mediante la moción de censura a que se refiere el art. 50 EAr. y debe desarrollar el Reglamento de las Cortes (art. 50.3). La moción debería ir suscrita al menos por un quince por ciento de los Diputados en escrito dirigido a la Mesa de las Cortes incluyendo un candidato a la Presidencia. Es posible la presentación de mociones alternativas en la forma que indica el Reglamento de las Cortes que también se refiere al debate de la moción. Si la moción alcanza la mayoría absoluta, se entiende elegido un nuevo Presidente que deberá ser nombrado por el Rey de la forma que indico más tarde.

El Presidente electo es nombrado por el Rey (art. 46.1 EAr.) debiendo publicarse el nombramiento tanto en el BOA como en el BOE. Este acto de nombramiento debe ser refrendado por el Presidente del Gobierno sin que quepa ninguna duda sobre ello tras las SsTC 5/1987, de 27 de enero y 8/1987, de 29 de enero¹⁷.

Por fin debo indicar que existen muy diversas formas de cese del Presidente y que ellas están reguladas en el art. 6 Ley 2/2009. La mayor parte de

¹⁷ Hubo normas autonómicas y también doctrina que defendió el refrendo por el Presidente del Parlamento territorial correspondiente. El TC opina que debe ser el Presidente del Gobierno el órgano refrendador porque el Rey traslada ordinariamente su responsabilidad al Presidente del Gobierno y no al Presidente del Parlamento territorial que no es órgano del Estado.

los supuestos no presentan ningún problema (después de la celebración de elecciones a Cortes de Aragón, por aprobación de una moción de censura, por pérdida de una cuestión de confianza, por dimisión, por fallecimiento, por sentencia firme de los tribunales que le imposibilite para el ejercicio del cargo, por pérdida de la condición de Diputado a las Cortes de Aragón y por incompatibilidad no subsanada) siendo, simplemente, hechos coherentes con el resto del ordenamiento jurídico. Problemático en su ejercicio puede ser el supuesto de cese «por incapacidad permanente que le imposibilite para el ejercicio de su cargo, reconocida por las Cortes de Aragón por mayor absoluta a propuesta de cuatro quintas partes de los miembros del Gobierno». La «muerte cuasi civil» que supone tal causa podría ser también hipotéticamente susceptible de manipulación política. Por ello el ordenamiento pone una serie de precauciones consistentes en una doble intervención de órganos y con mayoría sustantiva en ambos casos, además.

3. La sustitución del Presidente

En algunos de los supuestos de cese a que acabo de hacer referencia, se produce una automática sustitución del Presidente y en otros éste continúa ejerciendo el cargo (Presidente «en funciones») hasta que le sustituya su sucesor elegido de la forma usual (arts. 22 EAr.). A esta última categoría pertenecen los supuestos de cese por celebración de elecciones, por aprobación de una moción de censura, por pérdida de una cuestión de confianza y por dimisión¹⁸. El resto pertenece a la otra categoría, supuesto en el que «se aplicarán las normas de sustitución de los miembros del Gobierno» (art. 6.3 Ley 2/2009). Esas normas se encuentran en el art. 29 de la Ley 2/2009, que fija la sustitución por el Vicepresidente o, en caso de varios, por su orden (establecido por el Presidente art. 7.3) en los casos de vacante, ausencia, enfermedad u otro impedimento temporal. Y en defecto de los Vicepresidentes, los Consejeros por su orden (que también lo habrá establecido al Presidente al determinar la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma).

4. Otras cuestiones de estatuto personal

Resumo, por fin, algunas otras de las cuestiones relevantes del estatuto personal del Presidente.

¹⁸ El Presidente en funciones no puede ser sometido a una moción de censura ni realizar una serie de facultades como designar y separar a los miembros del Gobierno, crear, modificar o suprimir los Departamentos, disolver las Cortes y plantear la cuestión de confianza. Es una figura esencialmente temporal o transitoria, lo que no quiere decir que por cuestiones de índole política no pueda su duración extenderse más allá de lo prudente, como ya ha sucedido en una ocasión en la historia política de la Comunidad Autónoma.

— Existe un rígido sistema de incompatibilidades, en cuanto que se prohíbe al Presidente (y al resto de miembros del Gobierno) ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario en las Cortes de Aragón (arts. 47 EAr. de 2007 y 3.1 Ley 2/2009), ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad laboral, profesional o mercantil. A los efectos de reforzar la efectividad de este mandato, se prevén dos declaraciones de bienes, derechos, obligaciones y de cualquier actividad que produzca ingresos ante la Mesa de las Cortes de Aragón en el plazo de dos meses desde su toma de posesión y una nueva declaración el plazo de dos meses posterior a su cese (art. 32.2 Ley 2/2009). Hay otras menciones en la Ley 2/2009 relativas a limitaciones patrimoniales en participaciones societarias (art. 33), compatibilidad con ciertas actividades públicas (art. 34) y privadas (art. 35) regulándose un específico deber de inhibición y abstención (art. 36)¹⁹.

— El Presidente, durante su mandato y por los presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrá ser detenido ni retenido sino en el supuesto de flagrante delito, y corresponderá decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera del territorio de Aragón, la responsabilidad penal del Presidente será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; en cuanto a la responsabilidad civil de los miembros del Gobierno por hechos cometidos en el ejercicio de sus cargos, será exigible ante el TSJA (arts. 55 EAr. y 30 Ley 2/2009).

— El presidente tendrá tratamiento de Excelencia, derecho a utilizar la Bandera y el Escudo de Aragón como guión y a los honores correspondientes a su cargo (art. 1.3 Ley 2/2009).

— También se dispone que el Gobierno dispondrá para uso del Presidente, de una residencia oficial, con el personal, servicios y dotación correspondientes (disposición adicional segunda²⁰).

5. El Vicepresidente, o Vicepresidentes, del Gobierno de Aragón

La figura del Vicepresidente no es muy antigua en el derecho aragonés. Su progresiva relevancia alcanza un punto superior al mencionarse en el art. 53.2 EAr. 2007 y a nivel de regulación ordinaria hoy se encuentra en los arts. 7 y 8

¹⁹ Por cierto que el sistema de incompatibilidades establecido para el Presidente y miembros del Gobierno se extiende, con algunas especialidades, a los que son altos cargos (vid. disposición adicional 5ª Ley 2/2009).

²⁰ No hay un propio Estatuto de los expresidentes aun cuando así se diga en la disposición adicional segunda de la Ley 2/2009 que solo da como contenido de tal el tratamiento de Excelencia con carácter vitalicio, un puesto en el orden protocolario que se determinará y que disfrutará de los derechos que reglamentariamente se determine.

Ley 2/2009. Hoy podemos sintetizar lo regulado para este cargo de la siguiente forma:

— Es un cargo potestativo (de «en su caso» habla el art. 53.2 EAr.). La decisión sobre su existencia responde a la voluntad del Presidente quien, en su caso, lo nombra mediante Decreto²¹.

— Puede haber más de uno. (arts. 53.2 EAr. y 7 Ley 2/2009).

— No es preciso poseer la condición de Consejero para ser Vicepresidente (art. 8 Ley 2/2009 a sensu contrario).

— Siempre el Vicepresidente precede a los Consejeros en el orden protocolario y sustituye, en su caso, al Presidente tal y como regula el art. 29 Ley 2/2009.

— Sus funciones aparecerán en el Decreto de nombramiento (art. 8 Ley 2/2009).

III. EL GOBIERNO DE ARAGÓN

Cuestiones terminológicas aparte que ya fueron tratadas en I, el Gobierno de Aragón se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los Consejeros (art. 53.2 EAr. y 11.2 Ley 2/2009). Cada Consejero estará al frente de un Departamento, sin perjuicio de la existencia de Consejeros sin cartera (art. 9.2 y 3 Ley 2/2009). Desde la reforma del EAr. operada por la LO 5/1996, no está limitado, como en el texto originario del EAr., el número máximo de Consejeros.

1. La sede del Gobierno de Aragón

El art. 147.2.c) CE remite a los EEAA la determinación de la sede de las instituciones autónomas propias. Se trata en este caso, como en tantos otros, de una remisión constitucional a los EEAA (CRUZ VILLALÓN habló tempranamente de una «desconstitucionalización» casi general de la materia autonómica) para que en éstos se resuelvan cuestiones que pueden ser problemáticas, definidoras realmente del ser y del existir de una Comunidad Autónoma. No cabe duda de que la sede de las instituciones —sobre todo en el caso de CCAA sin tradición histórica clara en este sentido— es una decisión importante que, en más de un caso, no pudo cumplirse en el texto estatutario y dio lugar a diversos problemas jurídicos y políticos que han sido residenciados posteriormente tanto ante la jurisdicción contencioso-administrativa como ante la constitucional²².

²¹ En la actual Legislatura 2011-2015 no se ha proveído el cargo de Vicepresidente.

²² Cfr. en ese sentido la STC 89/1984, de 28 de septiembre, que en relación a la sede de las instituciones de Castilla y León, vio en el art. 147.2 CE no una reserva absoluta a los EEAA sino solamente una reserva relativa que podía ser cumplida también si el Estatuto remitía a otra norma y procedimiento hábil para llevar a cabo las correspondientes decisiones.

No ha sido ese el caso del EAr. que en relación al Gobierno de Aragón determina taxativamente en el art. 54.1 que la sede estará en la ciudad de Zaragoza sin perjuicio de que por Ley de Cortes de Aragón pueda modificarse la sede del Gobierno (art. 54.2). Eso quiere decir que hay una decisión estatutaria inicial pero que el Legislativo puede adoptar una decisión diferente lo que, dicho sea de paso, no parece previsible.

Esta determinación de la ciudad fue complementada en su momento por la fijación por Decreto de un concreto edificio de la ciudad de Zaragoza como sede física. El Decreto 82/1990, de 5 de junio, es el que declara sede institucional de la Diputación General de Aragón un determinado lugar, lo que al margen de las razones que pudieran justificar en su momento dicho Decreto, no deja de ser una decisión algo estrambótica, no pedida en modo alguno por el ordenamiento aplicable y, desde luego, contradicha con la realidad material de la ubicación de la Presidencia y de la mayor parte de los Departamentos de la Comunidad en otros lugares de la misma ciudad de Zaragoza.

2. Estructura del Gobierno de Aragón. Los Departamentos existentes y su régimen de creación

La estructura del Gobierno de Aragón responde a un modelo clásico: cada Consejero tiene una función ejecutiva y está al frente de un Departamento que le permite cumplir esa función. La misma denominación del Departamento indica claramente el área de competencia asignada siendo, en ocasiones, la misma ordenación de las palabras que entran en la denominación del Consejero o del Departamento, bien expresivas del acento y de la importancia que tiene el sector asignado.

El art. 4.8 Ley 2/2009, entrega con buen sentido al Presidente la posibilidad de crear, modificar, agrupar o suprimir Departamentos (y Vicepresidencias). Igualmente esa capacidad del Presidente incluye la facultad de decidir la vinculación de los organismos públicos adscritos a los Departamentos afectados por la modificación.

En la actualidad el Decreto de 9 de julio de 2011 de la Presidencia del Gobierno de Aragón, modificado por el Decreto de 30 de diciembre de 2011, concreta en nueve el número de Departamentos existentes²³ decidiendo también la adscripción de los distintos organismos públicos existentes a dichos Departamentos.

²³ Son éstos Presidencia y Justicia; Hacienda y Administración Pública; Economía y Empleo; Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes; Política Territorial e Interior; Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; Industria e Innovación; Educación, Universidad, Cultura y Deporte; Sanidad, Bienestar Social y Familia.

Las competencias de los Departamentos son fijadas por el Decreto de 22 de julio de 2011 de la Presidencia del Gobierno de Aragón y, finalmente, el Decreto 156/2011, de 25 de julio, del Gobierno de Aragón, desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (modificado por Decreto 1/2012, de 9 de enero). Esta serie de normas debería ser completada por los Decretos que contienen la estructura orgánica de cada Departamento²⁴.

3. Las competencias del Gobierno de Aragón

El EAr. en su art. 53.1 encarga al Gobierno de Aragón el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria en una línea de coherencia lógica con lo que el art. 97 CE expresa en relación al Gobierno de la Nación. Ese punto de partida debe ser completado por el art. 11.1 de la Ley 2/2009 según el cual «El Gobierno de Aragón, bajo la dirección de su Presidente, establece la política general y la acción exterior, dirige la Administración de la Comunidad Autónoma y vela por la defensa de la autonomía aragonesa. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con las Leyes». Es de notar la novedad normativa de la referencia a la «defensa de la autonomía aragonesa» que recuerda a la competencia del Justicia de Aragón de defender el Estatuto de Autonomía.

El art. 12 Ley 2/2009 desmenuza en 42 apartados las competencias del Gobierno de Aragón a partir de esas rúbricas tan escuetas. En el presente punto ensayo una clasificación sistemática, con visos solamente pedagógicos, que permita explicar con una cierta coherencia las competencias del Gobierno.

— *Facultades de orientación política general.* A ellas pertenece la facultad de establecer las directrices de la acción de Gobierno (art. 12.1).

— *Facultades de iniciativa o participación legislativa.* El Gobierno adopta la iniciativa para la reforma del Estatuto de Autonomía (art.12.2)²⁵, ejerce la iniciativa legislativa (art. 12.3), elabora y ejecuta el Presupuesto de la CA.²⁶ (art. 12.5), presta o deniega la conformidad a la tramitación de las enmiendas o proposiciones de Ley que supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos presupuestarios, razonando su disconformidad (art. 12.7), aprueba Decretos-leyes (art. 12.8)²⁷, ejerce la delegación legislativa (art. 12.9)²⁸.

²⁴ Aun cuando la normativa (TRLA) recoge la posibilidad de nombrar Viceconsejeros, no se ha hecho uso de esa posibilidad durante esta Legislatura (2011-2015).

²⁵ Lo que no es una competencia única del Gobierno de Aragón, sino también de las Cortes de Aragón y de las Cortes Generales. Cfr. art. 115 Ear. 2007.

²⁶ Lo que es una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa aun cuando especial, pues está reservada con exclusividad al Gobierno por decisión del art. 111.1 Ear. También art. 38 Ley 2/2009.

²⁷ Vid. art. 44 EAr. y art. 40 Ley2/2009.

²⁸ Sobre delegación legislativa vid. el art. 43 Ear. y el art. 41 Ley 2/2009.

— *Facultades de relación con el Parlamento.* Es obvio que las facultades de iniciativa o participación legislativa se realizan en colaboración con el Parlamento pero lo que agrupo en este lugar son aquellas competencias específicas, distintas de las ejercidas en los procesos de creación normativa. El art. 12 se refiere, así, a deliberar sobre la decisión del Presidente de acordar la disolución de las Cortes y convocar elecciones (art. 12.15), deliberar sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga presentar ante las Cortes de Aragón (art. 12.16) o solicitar a las Cortes que se reúnan en sesión extraordinaria (art. 12.4).

— *Ejercicio de la potestad reglamentaria.* El art. 12.10 trata sobre el particular. En el punto siguiente haré un tratamiento más amplio de esta cuestión.

— *Dirección de la Administración y administración de los bienes, patrimonio e intereses de la Comunidad Autónoma.* Probablemente aquí se integran las más importantes y numerosas competencias reseñadas en este art. 12. En esta división temática podríamos integrar la creación, modificación y supresión de los órganos directivos de los Departamentos (art. 12.31), nombrar y separar los cargos de la Administración que determine el ordenamiento jurídico (art. 12.32), designar a los titulares de los órganos de administración y representantes del Gobierno en las empresas públicas de la Comunidad y en las participadas por ésta (art. 12.33), autorizar el ejercicio de acciones así como autorizar los allanamientos a las pretensiones deducidas contra la Administración de la Comunidad, las transacciones sobre cuestiones litigiosas y los desistimientos de acciones iniciadas o de recursos interpuestos (art. 12.34), solicitar informes y dictámenes de cualesquiera órganos consultivos (art. 12.35), autorizar los gastos de su competencia (art. 12.36), administrar y defender el patrimonio de la Comunidad Autónoma (art. 12.37), supervisar la gestión de los servicios públicos y de los entes y empresas públicas dependientes de la Comunidad Autónoma (art. 12.38), imponer las sanciones de separación del servicio al personal funcionario de la Administración y las de despido disciplinario al personal laboral (art. 12.39), autorizar la celebración de contratos cuando su cuantía exceda de la fijada como atribución de los Consejeros, cuando sea indeterminada o cuando tengan un plazo de ejecución superior a un año y se compromentan recursos con cargo a ejercicios futuros (art. 12.40), aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales previstos en la legislación sobre contratos del sector público (art. 12.41).

— *Relaciones con las instituciones del Estado o de otras CCAA.* Igualmente numerosas competencias del art. 12 pueden integrarse en esta categoría. Así, la de solicitar del Gobierno de España la celebración de tratados o convenios internacionales en las materias de interés para Aragón (art. 12.11), autorizar los acuerdos de colaboración en el ámbito de la Unión Europea y de acción exterior (art. 12.12), autorizar la interposición de recursos de inconstitucionalidad, requerimientos y el planteamiento de conflictos de competencia así como per-

sonarse ante el Tribunal Constitucional (art. 12.13), resolver los requerimientos de incompetencia que formule el Gobierno de España (art. 12.14), emitir informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de Aragón (art. 12.19), designar sus representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado cuyas competencias se extiendan al territorio aragonés de acuerdo con la legislación estatal (art. 12.20), participar en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, de conformidad con la legislación estatal (art. 12.21), designar representantes de la Comunidad en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia (art. 12.22), designar representantes de la Comunidad en las delegaciones negociadoras de tratados y convenios internacionales en los asuntos que afecten a las competencias o intereses de Aragón (art. 12.23), autorizar la celebración de convenios con el Estado (art. 12.24) y el convenio o acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado al que se refiere el art. 108 EAr. (art. 12.25), proponer al Estado diversas delimitaciones territoriales (art. 12. 26 y 27), autorizar la celebración de convenios de colaboración con otras CCAA para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia (art. 12.28) y aprobar los acuerdos de cooperación con otras CCAA condicionando su firma a la ratificación por las Cortes de Aragón (art. 12.29).

— *Otras.* En esta categoría residual entrarían la emisión de deuda pública o contraer crédito cuando haya sido autorizado por una ley de las Cortes de Aragón (art. 12.6), convocar consultas populares (art. 12.17) y conceder honores y distinciones de acuerdo con el procedimiento que regule su concesión (art. 12.30).

Las anteriores competencias se expresarán en forma de Decreto o de Acuerdo. El art. 19 Ley 2/2009 prevé la forma de Decreto para las disposiciones de carácter general y para las resoluciones que deben adoptar dicha forma conforme al ordenamiento jurídico. Para el resto de supuestos, basta la forma de acuerdo. Los Decretos serán firmados por el Presidente y del Vicepresidente o Consejero proponente debiendo publicarse en el BOA (art. 20.1) mientras que los acuerdos solo se publicarán cuando lo exija el ordenamiento jurídico o lo decida el Gobierno (art. 20.2).

4. En especial, el ejercicio de la potestad reglamentaria

Probablemente una de las competencias más significativas del Gobierno es el ejercicio de la potestad reglamentaria en cuanto da lugar al surgimiento de normas que se integran en el ordenamiento jurídico. Por ello la Ley 2/2009 no se contenta con una afirmación genérica de la competencia del Gobierno para ejercer la potestad reglamentaria o la forma de Decreto como se deben aprobar los reglamentos —vid. punto anterior— sino que le dedica bastantes

artículos (arts. 42-50), debiendo considerarse la mayoría como reproducción o especificación de determinados preceptos presentes en la legislación básica (cfr. art. 51 Ley 30/1992, por ejemplo).

En ellos se trata el tema de la titularidad de la potestad reglamentaria que se atribuye al Gobierno sin perjuicio de la que pueda corresponder a los Consejeros cuando éstos estén habilitados por una Ley o reglamento aprobado por el Gobierno (art. 43.1). Sin duda se encuentra aquí explicitada la vieja explicación de la misma situación en el ámbito del Estado y que distingue entre una potestad reglamentaria originaria (la del Gobierno) y una derivada (la de los Ministros). El apartado segundo del art. 43 se refiere también a la existencia de potestad reglamentaria «organizativa» del Presidente que afecta al «orden interno del Gobierno y respecto de las funciones ejecutivas que se hubiese podido reservar». Igualmente se menciona la potestad reglamentaria de las Comisiones Delegadas del Gobierno (condicionada a la habilitación por el Gobierno, art. 43.3) y del Vicepresidente o Consejeros (duplicación sobre lo dicho en el art. 43.1) en el orden interno en las materias de su competencia, necesitando habilitación por ley o reglamento para otras cuestiones (art. 44.4).

Los reglamentos, decía, forman parte del ordenamiento jurídico. Eso quiere decir que se integran en un orden presidido por determinados principios como el de jerarquía (art. 9.3 CE). El art. 44 Ley 2/2009 lleva al ordenamiento aragonés las consecuencias de ese principio ordenando que no puedan dictarse reglamentos contrarios a las leyes ni a otros reglamentos de carácter superior y ordenando luego los reglamentos autonómicos según un rango que comienza por las disposiciones aprobadas por Decreto del Presidente del Gobierno o del Gobierno y concluyendo por disposiciones aprobadas mediante Orden por Vicepresidentes y Consejeros (art. 44.2)

Otro principio de ordenación es el de reserva de Ley presente en el art. 42.2 bajo la fórmula de prohibición a los reglamentos de entrar en materias reservadas a la Ley como la tipificación de infracciones administrativas o el establecimiento de tributos.

La consecuencia de la infracción de esos principios es la nulidad de pleno derecho (vid. art. 62.2 Ley 30/1992 y en relación al principio de jerarquía lo específicamente dicho en el art. 44.3 Ley 2/2009 para las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en los reglamentos, lo que es una consecuencia del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos presente en la legislación básica).

Quizá la regulación más significativa de las disposiciones de carácter general sea la que hace referencia a su procedimiento de elaboración. En este ámbito y en concordancia con los principios generales que se derivan de la CE [art. 105 a)] el ordenamiento persigue la consecución de una cierta publicidad. Probablemente el objetivo último es que todo el proceso de creación normativa esté presidido por la idea de transparencia: en el ámbito de lo le-

gislativo eso se consigue de forma natural porque el Parlamento, en el caso las Cortes de Aragón, trabaja esencialmente con las puertas abiertas y todo en el trámite legislativo es público. En el ámbito de la potestad reglamentaria postulando la existencia de informaciones públicas en algunos casos y, sobre todo, de audiencia a los interesados, pudiendo este último sustituirse o ampliarse por el de información pública (art. 49.2).

Por lo demás lo que se regula es una variante sectorial de lo que sería un procedimiento administrativo típico previéndose la iniciativa (art. 47), los trámites (art. 48, dentro de los que estaría la audiencia a interesados e información pública, en su caso), diversos informes de los que alcanza singular importancia el del Consejo Consultivo (art. 50) que opera solo cuando se trate de reglamentos ejecutivos que se dicten en desarrollo de una ley o norma con rango de ley (art. 50.2). El dictamen del Consejo Consultivo es el último trámite que debe tener lugar antes de la aprobación, en su caso, del proyecto de reglamento por quien tenga la competencia para ello. Se trata, por tanto, de un dictamen preceptivo pero no vinculante. Según jurisprudencia más que consolidada, su omisión propicia la declaración de nulidad por los Tribunales caso de que exista impugnación judicial de la norma.

Las disposiciones de carácter general una vez aprobadas deben publicarse en el BOA y entran en vigor conforme al sistema general del Código Civil (art. 2.1) en el plazo de veinte días si en ellas no se establece otra cosa distinta (art. 45 Ley 2/2009). Su régimen de impugnación es el general del procedimiento administrativo básico y de las normas procesales. Es decir, agotan la vía administrativa, no están sometidas a recurso administrativo alguno (art. 46 Ley 2/2009 en concordancia con el art. 107.3 de la Ley 30/1992) y conoce de su impugnación directa la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón [cfr. art. 10.1.b) de la LJCA].

5. El funcionamiento del Gobierno de Aragón

No existe una regulación pormenorizada del funcionamiento del Gobierno si bien el art. 13 Ley 2/2009 prevé la posibilidad de que ésta surja. En tanto en cuanto ello no suceda, los arts. 14-18 de la Ley contienen una serie de reglas inspiradas en el procedimiento de funcionamiento de los órganos colegiados²⁹ bien que existan algunas específicas de su carácter de órgano político³⁰. La regulación, aun necesaria, no deja de traslucir una cierta insatis-

²⁹ Principio de convocatoria del Presidente, quorum de constitución, acuerdos por mayoría, dirimencia de empates con el voto del Presidente, acuerdos reflejados en actas etc...

³⁰ Por ejemplo el secreto de las deliberaciones, la confidencialidad de los documentos que se presenten a las reuniones del Gobierno hasta que éste decida hacerlos públicos; la referencia a que los acuerdos son «la expresión unitaria de la voluntad del mismo»...

facción porque difícilmente es posible imaginar en el plano de la realidad que un Gobierno cuyos miembros han sido designados por su Presidente, deba necesariamente votar para adoptar sus acuerdos. No cabe duda de que esa situación sería un fracaso de tal Gobierno y un anuncio de su inminente entrada en crisis.

6. Las Comisiones delegadas del Gobierno y las Delegaciones del Gobierno en Huesca y Teruel. Otras Delegaciones

Conforme al modelo del Estado y para facilitar la acción de Gobierno, el art. 22 Ley 2/2009 prevé la formación de Comisiones Delegadas del Gobierno de Aragón de carácter permanente o temporal para realizar distintas funciones como «examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos que integren la Comisión Delegada» o «estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Departamentos, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Gobierno»...

Estamos ante un órgano típico de la preparación de las decisiones del Gobierno, una suerte de Gobierno «provisional» con capacidad de propuesta para que sea el Gobierno quien adopte sus decisiones, por lo que la previsión de potestad reglamentaria para ellas suena un poco fuera de lugar y, desde luego, no se ha ejercido nunca. Ese aspecto de puro Gobierno se acentúa si se tiene en cuenta que la Presidencia de estas Comisiones corresponde al Presidente con independencia de que pueda delegarla en uno de los Consejeros (art. 22.3).

En la actualidad existen las siguientes Comisiones Delegadas del Gobierno: de Política Territorial, de Asuntos relacionados con la Sociedad de la Información, de Asuntos Económicos, de «Aragón 2008» (su extinción tácita parece evidente).

El art. 24 Ley 2/2009 dispone también la existencia de Delegados Territoriales del Gobierno. Su creación es relativamente antigua y se llevó a cabo mediante Decreto³¹. Resulta hoy curioso que siendo, según la Ley, delegados del «Gobierno» dependan orgánicamente del Departamento de Política Territorial e Interior.

Finalmente llamo la atención de la derogación del art. 26 de la Ley 2/2009 que prevenía la existencia de una delegación del Gobierno en Madrid y de la permanencia del art. 27 que regula la delegación del Gobierno ante la Unión Europea.

³¹ Cfr. originalmente el Decreto 16/1984, de 1 de marzo, por el que se crean las Delegaciones territoriales de la Diputación General de Aragón en las provincias de Huesca y Teruel y se regula su organización y funcionamiento. Hoy está vigente el Decreto 154/2009, de 9 de septiembre.

IV. LOS CONSEJEROS

1. El Nombramiento y el Cese. La cuestión de la responsabilidad política individual

Existe en la Ley 2/2009 la regulación de unos requisitos previos para poder acceder al cargo de Consejero. Son los de poseer la condición política de aragonés, ser mayor de edad, gozar de los derechos de sufragio activo y pasivo así como no estar inhabilitado para ejercer cargo y ocupación públicos por sentencia judicial firme (art. 28). No se exige la condición de Diputado siendo, al contrario, el único alto cargo de la Administración, además del Presidente y del o de los Vicepresidentes, que puede compatibilizar el ejercicio de su cargo con el de Diputado.

Los Consejeros son nombrados y separados libremente por el Presidente (arts. 53.2 Ear. y 9.1 Ley 2/2009) quien establece su orden de prelación y los pone al frente de un Departamento sin perjuicio de la posible existencia de Consejeros sin cartera «para la dirección política de determinadas funciones gubernamentales» (art. 9.2 y 3).

Si el nombramiento es pura decisión del Presidente igual sucede con el cese³². No obstante cabe también alguna participación del propio Consejero en su cese, como la presentación de la dimisión que debería ser efectiva cuando el Presidente la acepte, aun cuando en la Ley 2/2009 no hay regulación al respecto, al contrario que en la anterior.

A pesar de la referencia que tanto el Estatuto (art. 53.3) como la Ley 2/2009 (art. 11.3) hacen a la posibilidad de responsabilidad política individual por su gestión al margen de la habitual que es solidaria, es lo cierto que no se han desarrollado estos principios generales por la normativa apropiada y la responsabilidad política individual de los Consejeros ante el Parlamento no se traduce en fórmulas distintas de las que puedan derivarse de las clásicas técnicas parlamentarias de las preguntas, interpelaciones, mociones etc... No hay prohibiciones, desde luego, a la posibilidad de formulación de mociones de reprobación individual pero ello no lleva consigo obligación de —caso de que la moción fuera aprobada— dimisión o, incluso, obligación del Presidente de cesarles etc....

Para comprender la ausencia de desarrollo normativo sobre esta cuestión hay que tener en cuenta —al margen de razones puramente políticas que no deben escaparse en cualquier análisis que se realice de estos temas— la posibilidad de contraposición entre el principio de responsabilidad política indi-

³² Por eso el cese del Presidente implica el de los Consejeros (art. 21) aunque la Ley se refiere genéricamente al cese del Gobierno que queda en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (art. 21.2).

vidual ante el Parlamento y la facultad del Presidente de nombrar y separar libremente a los Consejeros que también tiene base estatutaria (art. 53.2 EAr.). Para juzgar sobre la contraposición entre ambos y, eventualmente, sobre las razones de predominio de alguno de ellos sería necesaria una reflexión científica, serena, todavía no realizada en nuestra doctrina (y éste tampoco es el lugar apropiado para ello) sobre el juego coherente entre los dos principios jurídicos nombrados: las potestades del Presidente y la responsabilidad política individual.

2. Las competencias de los Consejeros

Para el tratamiento de esta cuestión hay que tener en cuenta que en los Consejeros confluye tanto la condición de miembro de un Gobierno como la de titular de un Departamento de la Administración autonómica. Las variadas competencias agrupadas en el art. 10 Ley 2/2009 bajo la rúbrica de «atribuciones», responden a esta duplicidad de funciones. Ensayo un tratamiento sistemático de ellas desde esta perspectiva.

A. Como órganos superiores de sus Departamentos

- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento (art. 10.4).
- Formular el anteproyecto de presupuesto de su Departamento (art. 10.7).
- Ejercer la dirección e inspección del Departamento y velar por la ejecución de su Presupuesto (art. 10.8).
- Resolver los conflictos de atribuciones que surjan entre órganos de su Departamento y suscitan los que tengan lugar con otros Departamentos (art. 10.9).
- Solicitar informes y dictámenes de órganos consultivos de la Comunidad en lo referido a materias competencia de su Departamento (art. 10.10).

B. Como representantes del Departamento y miembros del Gobierno

- Desarrollar la política del Gobierno (art. 10.1).
- Representarlo y mantener relaciones en cuanto a sus materias específicas con los órganos de las diferentes Administraciones Públicas (art. 10.2).
- Proponer al Gobierno la estructura orgánica del Departamento (art. 10.5).
- Proponer al Gobierno el nombramiento y cese de los cargos de su Departamento y de los entes con personalidad jurídica a él adscritos que exijan Decreto para ello (art. 10.6).

En todos los casos las resoluciones de los Consejeros adoptan la forma de Orden (art. 9.5 Ley 2/2009).

3. Otras cuestiones de estatuto personal

— Los Consejeros tienen el tratamiento de Excelentísimo y los honores que les correspondan por razón del cargo (art. 9.4).

— Tienen el mismo sistema de incompatibilidades y de fuero procesal que antes he contemplado para el Presidente.

— Los Consejeros tienen un apoyo administrativo específico (Gabinete), como el Presidente, para el desarrollo de su función. La base legal se encuentra en el art. 25 Ley 2/2009 y en el Decreto 156/2011, disposición adicional primera que se traduce en un Jefe de Gabinete dos asesores por Consejero.

V. LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

Concluido el estudio de la estructura de gobierno de la Comunidad a través de la consideración del Presidente, del Gobierno y de los Consejeros, es llegado el momento del tratamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma para lo cual nos va a servir, preferentemente el TRLA sin perjuicio del necesario conocimiento de otros textos³³.

1. La caracterización general de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma

A. *Los presupuestos constitucionales y estatutarios de la Administración Pública de la Comunidad. Los principios del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*

No es una afirmación novedosa que las Administraciones autonómicas son escasamente contempladas de forma expresa por la CE. Solo su art. 153 c) tiene una referencia específica a ellas pero, paradójicamente, no para proceder a una regulación sustantiva, de organización, posibilidades y objetivos, sino para plantear una de sus posibilidades de control, el de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos y reglamentos de las Administraciones autonómicas.

³³ Para la más exacta configuración de la Administración Pública aragonesa deberían tenerse en cuenta también otros textos normativos, como las Leyes en materia de Hacienda, de Función Pública, de Patrimonio, de Estabilidad Presupuestaria etc...Esta última expresión nos lleva a la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón, Ley que debe anudarse a la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y, en última instancia, al reformado art. 135 CE. Conjunto normativo este último auténticamente esencial para describir los comportamientos de la Administración Pública ahora y en el porvenir. Sin desconocer esa importancia y por puras razones de sistema y de ahorro de páginas, me remito sobre ello a otros trabajos sobre aspectos sectoriales contenidos en este mismo libro.

Pero ello no quiere decir que no sean aplicables a todas las Administraciones autonómicas (y, por tanto, también a la aragonesa), determinados preceptos concebidos por la CE para la Administración Pública en general. Así y sin pretensiones de exhaustividad, podríamos resaltar la importancia de los siguientes datos constitucionales:

1º) La decisión constitucional por un *Estado social y democrático de Derecho* (art. 1º), lo que tiene múltiples implicaciones acerca del sometimiento de la Administración a la Ley y a la Justicia (cfr. art. 24 y 106 CE) o al papel activo que debe adoptar la Administración en relación al cumplimiento de ciertos valores constitucionales ligados a esa decisión (cfr. art. 9.2 CE).

2º) Los *principios que contiene el art. 9.3 CE* —jerarquía normativa, publicidad, irretroactividad de normas sancionadoras restrictivas de derechos individuales etc.— referidos, en general, a los poderes públicos, pero sólo entendibles en su complitud con la referencia a la Administración Pública.

3º) La *tutela judicial efectiva* configurada como derecho fundamental en el art. 24 CE y que tiene plasmaciones específicas en el capital art. 106 CE que configura un control de la totalidad de la actuación de la Administración Pública.

4º) La *caracterización servicial de la Administración Pública* y los principios que guían su actuación según el art. 103.1 CE.

Son éstos algunos, entre tantos otros, de los artículos y referencias constitucionales que podrían citarse y que sirven, por tanto, para enmarcar a una Administración aragonesa vinculada necesariamente a los valores del Estado social y democrático de Derecho, controlada judicialmente por los Tribunales, sometida en su actuación al principio de reserva de Ley, orientada a la realización de las directivas que como principios generales contiene la CE bajo la denominación de descentralización, desconcentración, eficacia etc..

EL EAr., por su parte, ha regulado con parquedad a la Administración aragonesa y, con buen sentido, no ha querido repetir todos y cada uno de los preceptos constitucionales citados. Bien es verdad que hay preceptos, como el art. 20, que con su mandato permanente de actuación a los poderes públicos —por tanto también a la Administración— para la realización de determinados valores de igualdad y progreso, está asumiendo aun sin nombrarlos el contenido de preceptos constitucionales, como el art. 9.2 y también los principios del Estado social y democrático de Derecho. Con posterioridad, el TRLA contiene en su Título primero determinados principios generales de configuración de la Administración autonómica que permiten, en unión de los preceptos estatutarios, trazar una completa estructura básica de esta Administración fundamentada en estas características:

a) Una escasamente original definición de la Administración aragonesa³⁴ que sigue muy de cerca la de Administración Pública que arranca de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. La Administración Pública está, así, «constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única, sin perjuicio de la que tengan atribuida sus organismos públicos» (art. 2.2 del TRLA).

b) Esa Administración tiene una clara configuración servicial, está al servicio de los «intereses generales», con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho a través de sus órganos o de organismos públicos (art. 2.1 TRLA).

c) Es una Administración dirigida por el Gobierno (art. 2.1 TRLA).

d) Disfruta de las potestades y prerrogativas propias de las Administraciones Públicas en general. El EAr. no contiene referencias específicas sino una simple remisión a las propias de la Administración del Estado (art. 62.5 EAr.) lo que ha sido solventado por el art. 3 TRLA que enumera las clásicas potestades de autoorganización, legitimidad y ejecutoriedad de actos³⁵ etc..., obviando, por consiguiente, la necesidad de hacer interpretaciones analógicas que era lo procedente hasta la aparición de esta Ley³⁶. Estas potestades y privilegios son propias de la Administración departamental como tal. Los organismos públicos de la Comunidad Autónoma solo las poseen en la medida en que les sean reconocidas por el ordenamiento jurídico siendo siempre aplicables por prescripción del art. 3.2, no obstante, la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos, la inembargabilidad de bienes y derechos y la exención de toda obligación de garantía o caución ante los órganos administrativos.

d) La Administración aragonesa actúa con arreglo a determinados principios que se encuentran tanto en sede estatutaria como de legislación ordinaria. El art. 62.3 EAr. se refiere a la eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos a los que habría que sumar, obviamente, los que contiene para la Administración Pública, en general, el art.

³⁴ Puede recordarse también la definición de Administración aragonesa a los efectos de control por el Justicia de Aragón que contiene el art. 2.1 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón según el cual «para el cumplimiento de sus funciones, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en la Diputación General de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes de ella». La definición permitía la inclusión de la clásica Administración institucional entre la Administración pública aragonesa.

³⁵ Y sigue el art. 3 TRLA con referencia a las potestades de ejecución forzosa, expropiatoria, investigación, deslinde y recuperación de oficio de los bienes públicos, potestad sancionadora, inembargabilidad de bienes y derechos, exención de toda obligación de prestar garantía o caución ante tribunales y órganos administrativos etc...

³⁶ En todo caso, la extensión de estas potestades es siempre dependiente de su configuración en la legislación básica y de la interpretación que de ellas se pueda hacer a nivel judicial.

103.1 CE. En el plano del TRLA se distingue entre principios de organización (art. 4) y principios de funcionamiento (art. 5). La clasificación a efectos de sistema es interesante, si bien no se encuentran novedades o decisiones significativas que debieran resaltarse necesariamente³⁷. Un punto especial, sin embargo, debe otorgarse a la referencia a la «efectividad de los derechos que el ordenamiento jurídico atribuye a los ciudadanos», con lo que se conecta con las preocupaciones de la legislación básica³⁸ sobre el particular que regula tales derechos poniendo el acento la normativa aragonesa en su efectividad³⁹. En el ámbito del servicio público y de los derechos de los usuarios a esos servicios debe tenerse en cuenta la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

B. La potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma. La legislación básica del Estado y la estructura y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad. El procedimiento administrativo y su tratamiento jurídico

La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en relación a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 71.1ª EAr., precepto que está en consonancia con lo que indica el art. 148.1.1 CE). Esta competencia que equivale a una potestad de autoorganización debe entenderse limitada, en sus propios términos, a las instituciones de «autogobierno» que son en principio las así definidas en el art. 32 EAr., a saber las Cortes, el Presidente, el Gobierno o la Diputación General y el Justicia con independencia de que puedan crearse algunas nuevas o, en todo caso, órganos vinculados a la Comunidad Autónoma como tal y no estrictamente a la Administración Pública o al Gobierno. En lo relativo a la Administración pública y a la capacidad de organización que en relación a ella puede tener la Comunidad Autónoma, habría que acudir a otro precepto estatutario, el art. 42, que indica que «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública», expresión equivalente al resultado del ejercicio de la potestad de autoorganización de que hablamos.

En todo caso esta potestad de autoorganización administrativa no lo es sin límites, al menos según la interpretación que se ha impuesto desde la STC 76/1983 pasando por otras varias y, singularmente, por la 227/1988. El TC ha indicado, así, que la competencia del Estado para el establecimiento de las

³⁷ Son, en general, especificaciones de los principios ya fijados por el EAr. Puede decirse, no obstante, que hay algunas referencias a modernos principios de gestión o ciencia administrativa, como la planificación, la gestión por objetivos y control de los resultados, la racionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión etc...

³⁸ Cfr. los arts. 35-37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

³⁹ También deben citarse dentro del TRLA y en este mismo plano de la efectividad, los arts. 49 y ss., en especial el art. 52 que trata del siempre problemático derecho de acceso a los archivos y registros de la Administración.

bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) limita la capacidad de las CCAA si bien, y esto que sigue es aportación de la 227/1988, «ese título competencial del Estado no es bastante para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (artículos 2 y 137 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales»⁴⁰.

Las bases del Estado limitan, pues, la capacidad organizativa y, desde luego, el régimen jurídico del funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma. Posteriormente describiré cuál es ese régimen jurídico, pero ahora debo referirme, simplemente, a ese marco que lo encierra que hoy está sustancialmente compuesto por la Ley 30/1992 modificada por bastantes otras Leyes. Ello parece tener una excepción en lo relativo a la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma disfruta en el «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 71 7ª EAr.). Por su importancia objetiva, conviene que precisemos un poco más sobre el particular a partir de la constatación de que el art. 149.1.18 CE, como decía, otorga al Estado la capacidad de elaborar el procedimiento administrativo «común» pero, añado ahora, abre a las CCAA la posibilidad de regular las «especialidades derivadas de la organización propia». La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, precisó además que esas especialidades debían aprobarse por Ley de la respectiva Comunidad y que, en ningún caso, podrían reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado. El entendimiento de este marco normativo en su relación con Aragón obliga a sentar una serie de premisas.

En primer lugar, por procedimiento administrativo «común» hay que entender la fijación de las reglas básicas del procedimiento administrativo aplicables a todas las Administraciones Públicas, lo que hoy está perfectamente estructurado en los arts. 68 y ss. de la Ley 30/1992. No se trata, por tanto, de que quede al Estado reservada con exclusividad la fijación de un único procedimiento —que sería algo así como el general, el «común»— y que las CCAA pudieran regular libremente otros procedimientos distintos, sino que el acento debe ponerse en la palabra «básicas». Son las normas básicas de cualquier procedimiento administrativo las que establece el Estado y cabe, por

⁴⁰ El TC anuló, consiguientemente, la disposición de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que permitía al Gobierno nombrar un delegado en la Administración hidráulica de las CCAA con plenas competencias en materia de agua. También en este terreno puede citarse la STC 56/1990, de 29 de marzo, relativo a la forma en que las CCAA debían aprobar la dotación de recursos propios a la Administración de Justicia, lo que viene a preservar un principio de libertad organizativa.

tanto, una potestad de desarrollo por parte de las CCAA en todo aquello que no se entienda como básico y, consiguientemente, reservado al Estado.

En segundo lugar, las CCAA tienen una posibilidad de actuación primigenia en relación al procedimiento administrativo que se correspondiera con las peculiaridades derivadas de su organización propia. Sería algo así como una consecuencia derivada de la potestad de autoorganización que tienen las CCAA y que acabamos de contemplar para Aragón⁴¹. En ese frente, el art. 71 7ª EAr. atribuye a la CAR. una competencia exclusiva, con lo que se advierte que se puede superar el nivel de lo básico con las dos limitaciones que vemos derivadas de la Ley 12/1983: que se actuara por Ley y se respetaran las garantías de los administrados.

Pero al margen de este supuesto particular y en el resto del desarrollo de la legislación básica del Estado, pueden existir normas de procedimiento administrativo en la CAR. establecidas mediante reglamento, igual que sucede en el plano de la Administración General del Estado siempre y cuando, claro está, no se violenten los principios básicos que contiene la Ley 30/1992.

C. La base territorial de la Administración de la Comunidad Autónoma. El dilema entre provincia y otras divisiones territoriales. Una evolución asistemática y de incierto futuro

La Administración de la CAR. es esencialmente territorial, su campo de juego es naturalmente el territorio de la CAR. Sin embargo ello no quiere decir nada en relación a la forma efectiva de implantación en el territorio y tampoco hay nada en contra de que la Comunidad pueda tener oficinas en otra parte del territorio del Estado o en el extranjero para atender, por ejemplo en este último caso, las necesarias y complejas relaciones que deben establecerse con los órganos de la Unión Europea.

Volviendo a Aragón hay que indicar que la reforma del EAr., llevada a cabo por la LO 5/1996, hizo desaparecer del texto, afortunadamente, el mandato de articulación de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales, principio contra cuya oportunidad me manifesté rotundamente en la primera edición de este libro (1990). La legitimidad de una propia Administración autonómica resultado libre y no forzado artificialmente de la decisión del legislativo aragonés, resurge después de esta reforma más pletórica que nunca lo que permite plantear la cuestión de cuál es el modelo, la división territorial, que debe tomarse como base para

⁴¹ Esa potestad de autoorganización se expresa, fundamentalmente, mediante la creación de órganos administrativos que no tienen porqué guardar equivalencia o ser semejantes a los que puedan encontrarse en el ámbito de la Administración General del Estado, con independencia de que en el plano de la realidad, tanto Aragón como el resto de CCAA siguen fielmente los principios de organización administrativa sólidamente instalados en España desde hace muchos años.

la implantación de la Administración autonómica. El tema es fundamental y no en modo alguno puramente técnico. Define voluntades políticas, sobre todo más en su plasmación real que en las afirmaciones teóricas que puedan producirse. Por si acaso, el art. 4 del TRLA, en esos principios de organización que antes referí tan sucintamente, resalta la importancia de lo territorial cuando destaca como principios de organización de la Administración de la Comunidad los de «división funcional y gestión territorializada» (a) y los de «desconcentración funcional y gestión territorializada» (b) de los que se desprende inequívocamente una teórica voluntad de presencia dispersa de la Administración en el territorio.

Esa presencia dispersa en todo caso no se concreta en cuanto a una única división territorial en el TRLA. Resulta, por el contrario, una clara voluntad de no atar las cosas definitivamente cuando el art. 7 se refiere a la existencia de órganos o unidades administrativas «de ámbito provincial, comarcal, supra-comarcal o local». No obstante y de otros preceptos de la misma Ley creo deducir una cierta preferencia por el plano provincial cuando el art. 9 menciona con brevedad a los Delegados del Gobierno en Huesca y Teruel⁴² y el art. 10 del TRLA refiere la existencia de «Servicios» en la organización central y «servicios provinciales» en la organización periférica⁴³.

Pero las cosas no están absolutamente definidas en el TRLA. Así, su art. 22.1 muestra una cierta preferencia por la estructuración de la organización territorial con fundamento en la comarca e, incluso, se prevé la creación de oficinas delegadas de carácter interdepartamental en determinadas localidades⁴⁴.

En otro orden de cosas, hay que conectar la previsión del art. 22.1 del TRLA con la disposición adicional decimoséptima del Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, que se hace eco de una apuesta por la comarcalización de la Administración autonómica con el mandato de unificar las distintas divisiones comarcales y supracomarcales que los Departamentos vengán aplicando en su gestión. En este ámbito de la gestión administrativa del despoblado y muchas veces hasta desértico territorio aragonés es factible encontrar ahora —y lo será, creo, mucho más en el futuro—, fórmulas relativamente originales, surgidas sin sujeción a ninguna planificación, de presen-

⁴² Estos Delegados Territoriales también se tratan en la Ley 2/2009 como se acaba de contemplar.

⁴³ La palabra «Servicio» tiene en la Ley, por tanto, un plural juego como referencia a un nivel territorial (Servicio provincial) pero también a una división funcional de la estructura administrativa (el «Servicio»). Luego, el art. 22 incide algo más en la regulación de los Servicios Provinciales.

⁴⁴ Vid., así, el art. 22.3. La fórmula de las oficinas comarcales es anterior al TRLA. Con independencia de antecedentes que pueden seguirse en ediciones anteriores de este libro, vid. ahora el Decreto 84/2010, de 11 de mayo, que se refiere a los Comités Comarcales para el Desarrollo Rural. El texto debe entenderse vinculado a la Ley (estatal) 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Sobre Oficinas delegadas en determinadas localidades vid. el Decreto 74/2000 modificado por el Decreto 153/2009.

cia de la Administración autonómica en el territorio como se pueden encontrar en la legislación de ordenación del territorio, Parques Culturales o Espacios Naturales Protegidos, sin entrar ahora, al margen de la mención, en la gestión de espacios y actividades a través de fórmulas novedosas como las Fundaciones o las Empresas públicas; de esto último empiezan a existir algunas muestras también asistemáticas en su aparición. Desde luego la masiva creación de Comarcas a partir del año 2000 hasta llegar a, prácticamente, completar el mapa comarcal aragonés (solo resta hoy la creación de la comarca central de Zaragoza para completar el mapa de 33 comarcas previstas), permite anunciar nuevas realizaciones en ese sentido conforme se vaya profundizando en el por otra parte complejo tema de la comarcalización.

2. Los Órganos de la Administración. La estructura departamental

La potestad de autoorganización implica, como ya hemos visto, la libertad en la creación de órganos. El TRLA enmarca, sin embargo, esa libertad al exigir en el acto de creación la delimitación de funciones, la determinación de su dependencia orgánica y la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento, prohibiendo que se creen órganos que supongan duplicación de otros ya existentes (art. 6) lo que, dicho sea de paso, tiene completa razonabilidad.

Fuera de esas y algunas otras determinaciones generales de no excesiva trascendencia⁴⁵, debemos avanzar observando en la regulación legal el carácter básicamente Departamental de la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma (arts. 14 y ss. TRLA). Los Departamentos suponen la concreción en el plano de la realidad administrativa de una determinada voluntad política de conducir la gestión de la Comunidad. El Presidente que nombra Consejeros y tiene la capacidad de crear, modificar y suprimir Departamentos como ya hemos visto en este trabajo (vid. III), está realizando con estos sencillos actos, actuaciones de mucho más fuste que cualquier regulación jurídica que pudiera pensarse sobre los Departamentos. Estas decisiones adoptadas, normalmente, en el comienzo de una Legislatura, prefiguran el modo de funcionamiento de la Administración autonómica, su apariencia «externa», compleja o simple en sus estructuras.

Lo que llamo estructura departamental no es, en el fondo, más que una reproducción de la estructura ministerial clásica de la Administración del Estado en nuestra Comunidad. Si se examinan los arts. 15 y ss. del TRLA, se

⁴⁵ Recuerdo ahora la calificación de los Consejeros como órganos superiores de la Administración y de los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales como órganos directivos, directamente dependientes de los Consejeros (art. 8). Con estas referencias se pretende acotar el nivel político de dirección de la CA.

verá que se dibuja una configuración de los Departamentos que se asemeja en gran medida a la de los Ministerios. La división fundamental de los mismos es, así, la Dirección General que «tiene como función la dirección técnica, la gestión y la coordinación de una o de varias áreas funcionalmente homogéneas» (art. 15.3) lo que arroja la carga sobre el titular de la potestad organizatoria de determinar esa homogeneidad. Estas Direcciones Generales se organizan en Servicios aun cuando éstos pueden depender también directamente de los Consejeros o, en su caso, de los Secretarios Generales Técnicos (art. 15.5).

Los Secretarios Generales Técnicos, representan una novedad de la Ley 11/1996 frente a la simple estructura orgánica de la Ley 3/1984 y que ahora aparecen en el art. 17 TRLA. Inicialmente de creación potestativa del Gobierno de Aragón se han transformado en obligatorios y perfectamente compatibles con los Viceconsejeros regulados en el art. 16. Estos últimos y como ya se ha indicado, tienen un carácter más político que administrativo, en cuanto coordinan la actuación de las Direcciones generales y representan al Departamento por delegación del Consejero. Resuelven recursos de alzada contra los actos de los Directores Generales y sus resoluciones agotan la vía administrativa. En esta Legislatura 2011-2015 y tal y como ya se ha dicho, no se han nombrado Viceconsejeros.

Los Directores Generales son nombrados por Decreto por el Gobierno de Aragón (art. 18.2 TRLA) habiendo desaparecido tras la reforma del EAr. operada por la LO 5/1996, la necesidad de que el cargo se provea entre funcionarios lo que separa la situación de la Comunidad Autónoma de Aragón de la estatal desde la LOFAGE de 1997. Sus competencias se contienen en el art. 18.1 TRLA y sus decisiones adoptan forma de Resolución (art. 18.3 TRLA).

El nombramiento de los Jefes de Servicio se regula en el art. 19 TRLA que remite para más concreciones a la legislación de función pública lo que significa que el cargo se provee entre funcionarios por libre designación (art. 17.5 Decreto-Legislativo 1/1991). Sus decisiones adoptan forma de Resolución (art. 19.2 TRLA)

La estructura orgánica de los Departamentos se contiene en los Decretos correspondientes aprobados por el Gobierno de Aragón a propuesta del Consejero titular del Departamento (art. 15.2). Al margen de algunas peculiaridades normalmente cuantitativas⁴⁶, es factible encontrar en estos Decretos un sustancial principio de homogeneidad entre la estructura que reflejan de los distintos Departamentos.

⁴⁶ Hay que tener en cuenta que algunos órganos, aun integrados formalmente en un Departamento, desarrollan funciones «horizontales», en todos los Departamentos. Eso sucede con algunos órganos de los Departamentos de Presidencia y Justicia, o de Hacienda y Administraciones Públicas.

Hay que concluir la referencia a la estructura orgánica de los Departamentos hablando de un fenómeno de tendencia creciente y aparentemente imparable como es el surgimiento en todos los Departamentos de múltiples órganos colegiados de carácter consultivo, formados por representantes de la Administración autonómica y también a veces por representantes de otras Administraciones (normalmente la local), ciudadanos o particulares interesados en el objeto propio de la función de esos órganos. Se crean este tipo de Consejos (o Comisiones, como se llaman otras veces) tanto por Ley como por Decreto, cada vez que el Gobierno o las Cortes regulan sustantivamente la intervención en un determinado sector o, incluso, al margen de esa regulación. Normalmente se les atribuye la función de informar las medidas que pretenda adoptar el Departamento del que dependen o el Gobierno y, singularmente, los proyectos normativos con independencia de su capacidad de suscitar también propuestas. En algunos casos los órganos creados cumplen efectivamente con la función que se les ha encomendado y se reúnen periódicamente y adoptan acuerdos, pero en otros y al margen de su sesión constitutiva, es posible sospechar dados determinados signos externos, que sostienen una vida demasiado lánguida, en el caso de que la lleven. En la primera edición de este libro (1990) realicé una completa descripción de los órganos existentes en este momento, pareciendo hoy esa tarea inabordable por el crecimiento exponencial del fenómeno al margen de lo que indico sobre la efectividad de su actuación. Además de lo que pueda estar previsto en sus normas creadoras, el art. 31 del TRLA, contiene algunas reglas de régimen jurídico general para su funcionamiento.

3. El régimen jurídico de la actuación de la Administración aragonesa

El marco jurídico de esta cuestión está constituido por la Ley estatal 30/1992 y en el ámbito del derecho aragonés por el TRLA. Es obvio que los cambios que existan en la legislación básica llevarán consigo la necesidad de adaptación de la normativa autonómica.

A. El ejercicio de competencias y su modulación

El principio general es que las competencias deben ser ejercidas por los órganos que las tienen legalmente atribuidas. Los entes y órganos públicos no pueden renunciar a las competencias que les otorga el ordenamiento jurídico porque, al contrario que lo que sucede con los derechos de los ciudadanos, las competencias no están concebidas como facultades sino como obligaciones por lo que la renuncia a su ejercicio sería una violación del ordenamiento jurídico (art. 32 TRLA). Ello no quiere decir que no quepa la colaboración de los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias (art. 43 TRLA) y que, incluso, no puedan existir planes o programas departamentales para coordinar su ejercicio (art. 44 TRLA).

Lo que sí es válido es lo que podríamos llamar «modulación» en el ejercicio de esas competencias, lo que puede tener lugar a través de distintas técnicas de la que la más notable es la delegación bien que haré también mención a otras como la avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia.

La *delegación de competencias* implica un acto de voluntad del órgano que las posee de ceder su ejercicio concreto a otro órgano —lo que supone que no se altera la atribución de su titularidad realizada por el ordenamiento jurídico— sin que sea preciso que éste sea inferior jerárquico inmediato del delegante. El ordenamiento jurídico enmarca rígidamente esta facultad que no siempre es posible pues, por ejemplo, una serie de competencias de los Consejeros no son delegables ya que se consideran por su relevancia, propias de este órgano y de imposible ejercicio por otros órganos inferiores (art. 34.2)⁴⁷. Otros órganos, como los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales, los Jefes de Servicio y los Jefes de Servicio Provincial, solo pueden delegar previa autorización expresa del titular del Departamento (art. 34.3).

El régimen jurídico de la delegación está presidido, pues, por la idea de afirmación inicial de la posibilidad de la técnica y de su inmediata restricción y/o sujeción a procedimiento. Entre las exigencias procedimentales destaca la necesidad de su publicación en el BOA y en que las resoluciones administrativas adoptadas por delegación indiquen expresamente esta circunstancia considerándose entonces adoptadas por el órgano delegante (art. 34. 1 y 3), lo que es relevante a los efectos de la formulación de recursos contra ellas. Entre los límites materiales debemos resaltar la prohibición de delegar las competencias que ya se posean por delegación y la imposibilidad de delegar la competencia para resolver un expediente (sería más que una delegación genérica una delegación *ad casum*) cuando se hubiese emitido con anterioridad un dictamen preceptivo por el órgano consultivo correspondiente (art. 34.2).

También es posible la delegación de competencias en las Corporaciones de Derecho Público (art. 36) pudiéndose llegar a esta delegación mediante un convenio. Se distingue el régimen jurídico de las delegaciones así adoptadas en relación a las que ya hemos contemplado por un mayor control por parte de la Administración autonómica de estas últimas. Así y en primer lugar, la Administración autonómica debe reservarse facultades de dirección del ejercicio de la competencia delegada (art. 36.3) y en segundo lugar, las resoluciones que dicte la Corporación son siempre susceptibles de recurso ordinario ante el Consejero al que corresponda por razón de la materia (art. 32.4).

⁴⁷ Son los asuntos que se refieran a relaciones con órganos constitucionales o estatutarios, las propuestas de resolución que deben ser sometidas al Gobierno de Aragón, la adopción de disposiciones de carácter general, la revisión de actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables, la revocación de actos de gravamen, la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos recurridos y todas aquellas materias en que así se determine por una norma con rango de Ley.

La *avocación* es una técnica de signo contrario a la delegación y el planteamiento normativo es mucho más proclive a su aplicación si bien la práctica parece desmentir la eficacia de esa permisividad. Se dice, así, que los Consejeros pueden avocar en cualquier momento el conocimiento de un asunto que les corresponda de por sí o por delegación de los órganos administrativos que de ellos dependan, mientras que los demás órganos del Departamento precisan de autorización del Consejero para esa actuación (art. 37 TRLA).

La *encomienda de gestión*, relativa a la realización por otro órgano de actividades de carácter material, técnica o de servicio que aprovechan al encomendante, se trata en el amplio art. 38 TRLA que desarrolla el no menos extenso art. 15 de la Ley 30/1992. El régimen del TRLA prevé tres clases de encomienda de gestión: la que pueda operar dentro de un mismo Departamento (autorización del Consejero), la que se realice a otro Departamento (autorización del Gobierno) o, finalmente, a un órgano u organismo público de otra Administración Pública. En este último caso es necesario un convenio para que pueda tener lugar tal encomienda precisando la norma el contenido del Decreto, orden o Convenio autorizador de ella (art. 38.4)⁴⁸.

De un tenor más adjetivo es la *delegación de firma* (art. 39), en la que el delegado asume la firma de las resoluciones del delegante. Tal delegación no precisa de publicación.

Finalmente la *suplencia* (art. 40) consiste en la sustitución provisional del titular del órgano vacante por ausencia, enfermedad o impedimento personal. Los Consejeros en esos casos serán sustituidos por el Consejero que designe el Presidente, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales por quien indique el Consejero, y los Jefes de Servicio por quien precise su superior jerárquico directo.

B. El régimen jurídico de los actos administrativos

En este ámbito es especialmente intenso el predominio de la legislación básica del Estado hasta el punto de que prácticamente no queda «hueco» para el surgimiento de normativa propia de carácter sustantivo de la Comunidad Autónoma. Particular interés tiene la determinación de los actos que pongan fin a la vía administrativa, supuesto en el que la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma podría manifestarse con gran amplitud si bien el examen del art. 54 TRLA, muestra que se produce una regulación análoga con la tradicional del Estado. Ponen, así, fin a la vía administrativa:

⁴⁸ Dice el precepto citado que se indicará el régimen jurídico de la encomienda, con mención expresa de la actividad o actividades que afecte, plazo de vigencia, naturaleza y alcance de la gestión encomendada y obligaciones que asuman el órgano o la entidad encomendado y, en su caso, la Administración autonómica.

—Los actos y resoluciones administrativas del Presidente, del Gobierno, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de los Consejeros.

—Las resoluciones de otros órganos, organismos y autoridades cuando una norma de rango legal o reglamentario así lo establezca.

—Los actos resolutorios de un recurso de alzada, cualquiera que sea el órgano que los resuelva.

—Las resoluciones de los procedimientos de reclamación o impugnación en el supuesto de sustitución del recurso administrativo que más tarde referiré.

C. *El régimen jurídico de la revisión de oficio, de los recursos y de las reclamaciones administrativas. En particular, la sustitución del recurso administrativo y otras formas de control de la actividad de la Administración aragonesa*

El art. 55 del TRLA se refiere a esta cuestión estando el precepto claramente adaptado a las nuevas premisas de la legislación básica introducidas por la Ley 4/1999. Se ha producido, como sabemos, la supresión de la posibilidad de revisión de oficio de los actos anulables, y respecto a éstos solo cabe la declaración de lesividad con su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 103 de la Ley 30/1992 modificado por la Ley 4/1999). Solo puede, entonces, existir revisión de oficio de los actos «que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1» (del art. 102. 1 de la Ley 30/1992 modificada, es obvio que la referencia del art. 62.1 cubre solamente a los actos administrativos con vicio de nulidad). La modificación también ha supuesto la posibilidad de revisar de oficio las disposiciones de carácter general (art. 102.2), conclusión que antes solo podía alcanzarse por vía interpretativa, y algunos otros cambios de mero procedimiento.

El art. 55 TRLA ya está adaptado a estas novedades, como digo, debiendo apreciarse en él la necesidad de conclusión del procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos por el Consejero titular del Departamento del que emane el acto o esté adscrito el organismo público que lo haya dictado⁴⁹ o, en su caso, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón⁵⁰ siendo en todo caso necesario el dictamen previo y favorable del Consejo Consultivo de Aragón [cfr. art. 15.5. Ley 1/2009].

⁴⁹ El art. 70.5 TRLA dispone que siempre la revisión de los actos nulos de los organismos públicos cuando actúen sometidos a Derecho Administrativo, se realizará por Orden del titular del Departamento correspondiente. Luego ésta es una competencia que no puede corresponderles, en principio, a dichos Organismos pese a la autonomía de la que formalmente disfrutaban. Naturalmente que siempre cabría el planteamiento del problema del reconocimiento de esta potestad al Organismo por la Ley que lo creara.

⁵⁰ Se entiende para el supuesto de revisión de oficio de actos del propio Gobierno.

En cuanto a los actos anulables, se prevé la declaración de lesividad por Orden del Consejero titular del Departamento del que emane el acto o, en su caso, mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón y posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa.

La reforma de la legislación básica ha afectado también a la revocación de actos administrativos «de gravamen o desfavorables» y determina la configuración del art. 56 TRLA. Por eso y como en la legislación estatal, se pone como límites a esta revocación, que «no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico».

También aparece adaptado el TRLA a la nueva regulación de los recursos administrativos de la Ley 4/1999. Los arts. 58 y 59 se refieren, así, a los recursos de alzada, reposición y revisión. En relación a este último recurso de revisión, el art. 47 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, ha modificado el art. 59.1 TRLA para conseguir la plena adecuación entre el texto de la legislación básica y la aragonesa.

En las reclamaciones administrativas previas se regula, solamente, la competencia del Consejero para conocer de las presentadas previa a la vía judicial civil (art. 60.1 TRLA) y del jefe administrativo o director del establecimiento u organismo en el que el trabajador preste sus servicios para las presentadas previa a la vía judicial laboral (art. 60.2).

En el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas existe una remisión a lo que disponga la legislación específica (art. 61).

Un particular interés tienen los arts. 62-64 TRLA que regulan la sustitución del recurso de alzada conforme a lo que dispone el art. 107. 2 de la Ley 30/1992. Los preceptos citados realizan una regulación abstracta, aplicable a cualquier sector de la actividad administrativa que el TRLA en su disposición adicional novena concreta en el Ingreso Aragonés de Inserción aplicándose también a las reclamaciones en vivienda protegida por la normativa específica en ese ámbito que luego menciono. La regulación del art. 62 supone la configuración de unas Comisiones no sometidas a instrucciones jerárquicas que conocen de reclamaciones formuladas en los mismos plazos que el recurso que sustituyen, con un régimen jurídico y efectos de la ausencia de respuesta semejantes a los que la legislación básica establece para el recurso de alzada. Es la Ley, dice el precepto, quien deberá disponer la sustitución del recurso administrativo por este procedimiento con independencia de que posteriormente la forma de actuación de estas Comisiones, se regule mediante Decreto del Gobierno de Aragón que «deberá respetar los principios, las garantías y los plazos que la legislación básica reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

Posteriormente, el art. 63 dispone la necesidad de que las notificaciones de los actos administrativos en las materias en las que se ha producido la sustitución indiquen la mención expresa de esa sustitución y el art. 64 regula una composición de las Comisiones (Presidente, dos vocales y un Secretario que actúa con voz pero sin voto), su nombramiento (por el Consejero con la garantía de la adecuada titulación y competencia de los miembros de la Comisión y de sus suplentes), y el plazo de mandato (dos años) con garantías específicas de inamovilidad.

Como decía, la disp. adic. 9ª supone la aplicación de este régimen al Ingreso Aragonés de Inserción, disponiendo la composición específica de la Comisión⁵¹ y algunas otras reglas de funcionamiento. Posteriormente el Decreto 11/1997, de 8 de julio, reguló la «Comisión de Reclamaciones» del Ingreso Aragonés de Inserción⁵².

Más recientemente se crea una Comisión de reclamaciones en el ámbito del Registro de Solicitantes de viviendas protegidas en Aragón por los arts. 24-26 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida⁵³.

Por fin, si quisiéramos completar el estudio del régimen del control de los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma, deberíamos dedicar un espacio al control político (realizado por las Cortes de Aragón), de contenido económico-presupuestario (realizado por la Intervención de la Comunidad Autónoma y el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Aragón⁵⁴) y al más específico y propio del ordenamiento aragonés llevado a cabo por el Justicia de Aragón.

Sobre este último y al margen de las precisiones que se contengan en el trabajo de GARRIDO, hay que indicar que el art. 33.2 EAr. contiene la capacidad de supervisión del Justicia de la Administración de la Comunidad Autónoma como técnica al servicio de sus tareas que son la protección de los derechos fundamentales, la defensa del Estatuto y la tutela del ordenamiento jurídico aragonés. Esa supervisión es regulada luego por la Ley 4/1985 (arts. 2.1 y 12 y ss.) teniendo en cuenta que todos los poderes públicos están obli-

⁵¹ Los vocales deben ser dos catedráticos o profesores titulares de Universidad con formación concreta en materia de Bienestar Social, uno como titular y otro como suplente, y dos expertos en materia de Bienestar Social, uno como titular y otro como suplente. El presidente es un Director General.

⁵² Sobre el particular vid. A. GARCÉS SANAGUSTIN (2000), pp. 311 y ss.

⁵³ Vid. su desarrollo por los arts. 51-55 del Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y de Adjudicación de Viviendas Protegidas de Aragón aprobado por Decreto 80/2004, de 13 de abril.

⁵⁴ Cfr. la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón y su Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Acuerdo de 17-12-2010, de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón.

gados a prestar al Justicia colaboración en su actuación. La intervención del Justicia puede concluir con la formulación de advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios relativos a los deberes legales. Es obvio, por supuesto, que las resoluciones del Justicia no pueden en ningún caso modificar o anular actos o resoluciones administrativas (art. 22.2). Singular importancia para el conocimiento de las actuaciones —y, por supuesto, del control— de la Administración de la Comunidad Autónoma tiene el informe anual que el Justicia debe presentar a las Cortes y que la experiencia de la contemplación y estudio de muchos informes anuales permite calificar como de imprescindible.

Por último debo referir también la posibilidad de confluencia de la actividad de control del Justicia de Aragón con la del Defensor del Pueblo, posibilidad de confluencia que la Ley estatal 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 trata de regular con escasa fortuna habiendo incrementado posteriormente el TC sin suficiente fundamento a mi juicio, el ámbito de sujeción en este tema de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

VI. LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL

La rúbrica de esta división del trabajo es muy tradicional, hasta se la podía tachar de algo antigua y, desde luego, no tiene reconocimiento expreso por el ordenamiento jurídico, pero está dotada, creo, de una capacidad de perfecta síntesis para la descripción de un complejo y muchas veces asistemático mundo de entidades administrativas que aparecen «vinculadas o dependientes», en la terminología más moderna, de la Administración clásica, de la que aquí llamo «Departamental». Los Organismos autónomos y las Entidades de Derecho Público (conjunto de entes al que las normas aplicables denominan como Organismos públicos) pueden ser estudiados bajo el concepto de Administración Institucional⁵⁵ que, incluso, podría servir también para fenómenos organizativos todavía relativamente huérfanos del correspondiente tratamiento normativo, como las Fundaciones privadas de iniciativa pública⁵⁶. En todo caso debe quedar bien claramente establecida una suerte de reserva conceptual: la

⁵⁵ Con la expresión «sector público» podríamos agrupar también además de a todas las entidades anteriores, a las empresas públicas. En la normativa del Estado (cfr. art. 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), se habla del sector público administrativo, empresarial y fundacional, pero esa terminología no existe en el derecho aragonés. El art. 71.32^a EAr. de 2007 da competencia exclusiva a la CA. para la creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad. Igual vid. el art. 100.2 EAr.

⁵⁶ Cfr. el art. 8 del Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. Igual, la disposición adicional octava del TRLA. Obviamente sobra decir que las Fundaciones no son Administración Pública en términos estrictos.

utilización de la palabra «Instituto» para la designación de un determinado órgano, no quiere decir que debamos sentar una suerte de presunción de que el mismo se considera incluido en esta «Administración Institucional». Hay ejemplos para todo, ciertamente, y el examen del ordenamiento jurídico aragonés es especialmente ilustrativo pudiendo advertirse la necesidad de estudiar la forma en que este ordenamiento configura al denominado «Instituto», no bastando con la mera utilización de esta palabra para la determinación, como en una suerte de consecuencia lógica, de la naturaleza jurídica de un órgano⁵⁷.

La historia aragonesa sobre esta Administración institucional es, como en el resto de las CCAA, creciente en complejidad, sobre todo según avanza el tiempo⁵⁸, y ello aunque tardara en aparecer en Aragón una Administración digna de ese nombre y aunque, coherentemente, la primera Ley de Administración, la 3/1984, no contuviera prácticamente más que una mención simbólica sobre ella⁵⁹. La creación en 1985, sin embargo, de las dos primeras Entidades de Derecho Público aragonesas, el Consejo de la Juventud y el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, determinará la necesidad de que se apruebe una normativa de carácter general, y, a falta de otra cosa mejor, cumplirán ese papel determinados preceptos de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de la Hacienda de la Comunidad Autónoma (arts. 6 y 7) o de la Ley 5/1987, de 2 de abril de Patrimonio (arts. 72 y ss.). Hoy el TRLA de 2001, contiene una completa regulación de los «organismos públicos» y de las «empresas» de la Comunidad Autónoma (cfr. arts. 66 y ss) si bien y para estas últimas la norma hoy de primordial consideración es el Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley, del Patrimonio de Aragón, con modificaciones posteriores. En los momentos

⁵⁷ Por ejemplo, el Instituto Aragonés de Administración Pública, creado por la primera Ley reguladora de la Función Pública aragonesa en 1986 es un órgano sin personalidad jurídica, incluido dentro de la Administración Departamental. Pero también han existido órganos denominados Institutos y creados originariamente como órganos sin personalidad jurídica, que llegado un momento determinado y por decisión del Legislador Aragonés, se les debe considerar inmersos en ella. Es el caso del Instituto Tecnológico de Aragón, inicialmente creado por Decreto 68/1984, de 13 de septiembre, como órgano sin personalidad jurídica, y definido como entidad de derecho público a partir de la Ley 7/1997, de 10 de octubre.

⁵⁸ La proliferación de estos entes, muchas veces sin más motivo que la búsqueda de la aplicación de derecho privado (en el ámbito de la contratación en general, de la fácil apelación al crédito privado o en la contratación laboral) a sectores en los que clásicamente intervenía la Administración mediante el derecho público, es fenómeno peculiar no solo de la CA. sino del Estado, del resto de CCAA y aún de las entidades locales con capacidad suficiente para lanzarse a la creación de estos organismos. En esto no hay excesivas originalidades y los últimos tiempos ven la aparición de nuevas fórmulas organizativas para la gestión de servicios públicos, como lo son las Fundaciones privadas de iniciativa pública. La polémica doctrinal en España sobre este fenómeno —existente sobre todo hace algunos años pues hoy aparece, inexplicablemente, más amainada—, es suficientemente conocida como para que aquí deba hacer otra cosa que dedicarle un recuerdo.

⁵⁹ El art. 34.1 de dicha Ley indicaba simplemente, tras describir la estructura interna de los Departamentos, que «podrán, asimismo, tener adscritos organismos autónomos».

actuales las exigencias de la crisis económica se centran, entre otras cosas, en la reducción de la deuda pública y llevo lleva consigo fuertes planteamientos teóricos de reducción del sector público, pero que en la práctica apenas se hacen notar todavía⁶⁰.

1. Los organismos públicos. Definición y problemática general. Clases

Es de destacar que el TRLA se postula desde el primer momento como un texto que desea ofrecer una completa imagen de los entes administrativos de la CAR. e, incluso, del sector público en cuanto que también regula las empresas públicas⁶¹. Lo que hemos llamado hasta ahora «Administración institucional» se agrupa en el TRLA bajo el nombre de «Organismos Públicos» que para el art. 66 son «las entidades dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, con personalidad jurídica propia, creadas conforme a las prescripciones de esta Ley, para cumplir cualquiera de los fines de interés público que el ordenamiento constitucional o estatutario establece como principios rectores de la política social y económica». Estos organismos públicos se clasifican en dos categorías: a) Organismos autónomos y b) Entidades de Derecho Público. El carácter «instrumental»⁶² de todos ellos se advierte prontamente cuando la Ley indica que deberán estar «adscritos a un Departamento» (art. 68) sin perjuicio de que el art. 14.3 TRLA indique que también la Presidencia podrá tener adscritos organismos públicos.

La regulación de las prescripciones generales de los Organismos Públicos por Ley no supone que más allá de ellas se produzca una completa deslegalización. Al contrario, el TRLA dispone que los Organismos públicos se crearán y se extinguirán por Ley (arts. 68 y 71). La referencia a la creación por Ley no es una pura forma, sino que se exige un determinado contenido a esa Ley como sería el establecimiento «al menos» de los fines generales de la entidad, el Departamento al que se adscriba, sus funciones y competencias y su distribución entre los órganos de dirección, determinación de éstos y de su forma de de-

⁶⁰ Cfr. la Ley 4/2012, de 26 de abril, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial, texto que procede del previo Decreto-ley 1/2011, de 29 de noviembre.

⁶¹ Por eso el art. 1.2 TRLA, después de que el 1.1 haya mencionado como objeto de la Ley el tratamiento de la «Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón», se refiere a que la Ley «asimismo regula los principios generales de la organización y el funcionamiento de los organismos y empresas públicas que dependen de la Administración de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la aplicación, en cada caso, de su legislación específica».

⁶² La palabra «instrumental» sirve para describir una realidad incontestable y de la que se ha hecho muchas veces eco la doctrina (ARIÑO ORTIZ, JIMENEZ DE CISNEROS): la pretendida autonomía jurídica, financiera, presupuestaria, de personal, de los entes incluidos en la Administración institucional es un puro sofisma. La realidad es, al contrario, la falta de autonomía presupuestaria, la ausencia de independencia en el uso de los bienes, la comunicabilidad en muchas ocasiones del personal con la Administración departamental, la dificultad en muchas ocasiones de que los entes institucionales recurran los actos administrativos del ente matriz...

signación con indicación de aquéllos cuyos actos y resoluciones agoten la vía administrativa⁶³, régimen patrimonial, presupuestario, económico-financiero, contable y de control, dotación económica inicial y recursos económicos y financieros de que podrá disponer para su financiación, potestades administrativas que pueda ejercitar la entidad⁶⁴ y posibilidad de que ella pueda, a su vez, crear sociedades mercantiles o participar en las ya creadas, cuando sea imprescindible para la consecución de los fines que le hayan sido asignados.

La extinción por Ley conoce alguna excepción en cuanto que también puede considerarse extinguido el organismo por el transcurso del tiempo de existencia consignado en los Estatutos, o cuando puedan estimarse cumplidos sus fines o, por fin, cuando sus fines y objetivos sean asumidos por los servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 71.2).

La garantía legal en la creación y, en la medida que hemos visto, extinción del organismo va acompañada también de una procedimentalización en su creación que mira a justificar su necesidad. En ese sentido debe entenderse la referencia del art. 69 a un «plan inicial de actuación» que debe acompañar al anteproyecto de ley de creación de un organismo público y en el que deben narrarse, a modo de una memoria, los objetivos y dotaciones humanas y económicas que va a tener el organismo público.

Por fin conviene conocer un precepto que resume las principales características del régimen jurídico de los Organismos Públicos con independencia de que la primera de ellas sea la remisión a la norma específica de creación que «deberá ajustarse a los principios contenidos en la presente Ley» (art. 70.1). Los principios contenidos en este artículo son clasificables en dos grupos. Por un lado los que miran a preservar un mínimo aspecto de actuación en régimen de derecho público del Organismo Público o, dicho de otra forma, son un dique a la posible entrada indiscriminada de derecho privado en su actuación y, por otro, aquellos que disponen las consecuencias jurídicas de la «dependencia» del organismo de un concreto Departamento.

Entre los primeros debemos enumerar que el régimen económico y presupuestario sea el de la legislación de Hacienda de la Comunidad (art. 70.3), que las obligaciones que contraigan los organismos públicos no puedan ser exigidas por vía de apremio (art. 70.7), que sus bienes no puedan ser enajenados, salvo que su objeto específico estuviera relacionado con el tráfico de bienes (art. 70.8) y que deban elevar al Gobierno anualmente un informe sobre su gestión, la presentación de un programa de actuaciones e inversiones futuras así como las distintas cuentas (art. 70.9).

⁶³ El principio legal es, no obstante, que salvo referencia legal expresa los actos de estos órganos no agotan la vía administrativa, cfr. art. 70.4 TRLA.

⁶⁴ Recuérdese el contenido del art. 3.2 TRLA y lo supra especificado sobre las potestades de los organismos públicos.

Entre los segundos principios se encontrarían la previsión de no agotamiento de la vía administrativa de los actos administrativos del Organismo (art. 70.4), la encomienda a la Orden del titular del Departamento de la revisión de sus actos nulos y de la declaración de lesividad de los anulables (art. 70.5) y la atribución de la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial al titular del Departamento al que esté adscrito el organismo (art. 70.6).

Estos organismos públicos, como decía, se clasifican en Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público. En los siguientes apartados examino separadamente su régimen jurídico que debe considerarse como «adicional» al que de forma general y aplicable a todos los Organismos Públicos acabo de tratar.

2. Los organismos autónomos

Para el TRLA, organismos autónomos son «los organismos públicos a los que se encomienda, en régimen de descentralización funcional, la organización y gestión de un servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el desarrollo de actividades económicas o la administración de determinados bienes de la Comunidad Autónoma» (art. 72). Ha desaparecido ya en el TRLA la dicotomía que aún recogía la Ley 11/1996 entre Organismos autónomos de carácter administrativo y Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos y que ya no se sostenía con arreglo a los principios de aquella Ley, tal y como indiqué en la tercera edición de este trabajo (2000).

El régimen jurídico de los organismos autónomos, además de por lo preceptuado por el TRLA, vendrá determinado por la Ley de su creación y, en su desarrollo, por los Estatutos (art. 73). Estos se aprueban por Decreto del Gobierno, se publican en el BOA y deben contener, al menos, una completa descripción de las funciones y competencias del organismo, su estructura organizativa, el patrimonio y el régimen presupuestario, económico-financiero y de control.

Además el TRLA contiene prescripciones propias de los Organismos autónomos de las que se deduce, una voluntad de aplicar de forma predominante un régimen de derecho público como sucede —en consonancia con la legislación básica— con el régimen patrimonial o contractual (arts. 75 y 76). También se nota una voluntad de simplificación del régimen de personal cuando se dispone que los Organismos autónomos no tendrán función pública (art. 74.1) sino que la CA. les adscribirá el personal necesario para la provisión de los puestos del organismo ejercitando las funciones de jerarquía sobre el personal el titular del máximo órgano de dirección del Estatuto (art. 74. 2 y 3).

3. Las entidades de derecho público

Se denominan así genéricamente las que por su Ley de creación han de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (art. 79 TRLA). No obstante se reconoce igual que en el derecho básico estatal (cfr. art. 2.2 Ley 30/1992) la posibilidad de que el TRLA o la Ley de creación de la Entidad, indiquen que determinadas actuaciones se harán en régimen de derecho público (art. 80).

La remisión al derecho privado supone que el personal de estas Entidades tendrá un estatuto laboral (art. 81.1) al margen de que la Ley obligue para el nombramiento del personal no directivo a procesos de convocatoria pública de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 81.2). En el ámbito contractual existe una remisión a lo previsto en la LCAP (art. 82). (hoy debe entenderse TRLCSP).

VII. LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Las empresas de la Comunidad Autónoma aparecen incorporadas al mismo EAr. de 2007 cuando su art. 100.2 indica que «El Gobierno de Aragón podrá constituir empresas públicas para la ejecución de las funciones reconocidas en el presente Estatuto». Ese punto de partida estatutario aparece desarrollado en la legislación ordinaria en los arts. 13.2 y 83 y ss. TRLA de 2011 (anterior, obviamente, al Estatuto de 2007) y en los arts. 131 y ss. de la Ley de Patrimonio de Aragón de 2011. Debe tenerse cuidado en la conjunción de las dos Leyes (la Ley de Patrimonio de 2013 no deroga al TRLA de 2001) porque la orientación de ambos textos no es coincidente, incluso la misma denominación utilizada para referirse al fenómeno empresarial público —como inmediateamente veremos— no es idéntica.

Hay que reconocer, en primer lugar, que es evidente que las empresas públicas no pertenecen al estricto ámbito de «Gobierno y Administración», por lo que su presencia en el TRLA podría ser juzgada como extravagante. Lo cierto es, sin embargo, que no faltan razones para la incursión del TRLA en ese terreno pues, en muchas ocasiones, el acudir para la prestación de determinados servicios a esta fórmula organizativa puramente «privada», es una de las opciones que han manejado los responsables de los poderes públicos y que hacen contrapesar con las opciones de creación de Entidades de Derecho Público o hasta con la utilización de la clásica Administración Departamental. El tener en un único texto normativo el conjunto de posibilidades organizativas para el «sector público» es un elemento que nunca puede olvidarse y que juega a favor de esa solución que, iniciada en 1996, sigue siendo derecho vigente.

En cualquier caso y dadas estas premisas no pretendo realizar un tratamiento exhaustivo del tema de las empresas públicas sino, solamente, proporcionar las informaciones jurídicas fundamentales para la comprensión de un fenómeno que desde un punto de vista cuantitativo (el número de empresas

públicas creadas y en funcionamiento) y económico (la suma de las inversiones y gasto corriente que manejan) no puede despreciarse, ni mucho menos, si bien en los últimos años y en virtud de la crisis económica comienza un lento decrecimiento del número de empresas que es más apreciable en cuanto a sus inversiones y gasto corriente. La comparación entre los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de 2012 y 2013 es más que representativa; en el último de ellos se puede advertir el descenso en el número de empresas (solo en dos) pero baja a la mitad el volumen económico vinculado a su gestión.

Noto, en primer lugar, que hay una aparente desconfianza del TRLA para la creación de las empresas públicas. Así, el art. 13.2 indica que «su creación sólo podrá estar justificada por la necesidad de cumplir de manera más eficaz y eficiente... los objetivos que el ordenamiento jurídico atribuya a la Administración aragonesa». Ello parece dar a entender que se debe en el acto de creación ofrecer una motivación específica. En el mismo sentido el art. 141.3 del TR Ley de Patrimonio de 2013 indica que se deberá formar «expediente acreditativo de su conexión con las funciones de la Comunidad Autónoma».

La definición de empresa pública hoy no es fácil. Por un lado el TRLA califica a una Empresa como «de la Comunidad Autónoma» cuando se trate de una sociedad mercantil en cuyo capital social la Comunidad tenga, directa o indirectamente, participación mayoritaria, por sí o a través de sus organismos públicos (cfr. art. 83 TRLA). Si no se diera esta característica de participación mayoritaria, se trataría de empresas en las que, simplemente, la Comunidad Autónoma tendría alguna participación, supuestos en los que existen ejemplos significativos (Aramón). El TR de la Ley de Patrimonio se olvida de este criterio puramente cuantitativo y define como Sociedades Mercantiles Autonómicas a aquéllas en las que la Administración de la Comunidad, sus Organismos Públicos u otras sociedades mercantiles participadas, conjunta o separadamente, puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen (art. 133.1). El criterio de la Ley de Patrimonio es el adecuado al sentido de la jurisprudencia europea sobre el particular si bien, en la práctica, es fácil predecir la dificultad de apreciación de este criterio y la mucho mayor facilidad —y seguridad jurídica— que proporciona el del TRLA.

También la Ley de Patrimonio de 2013 (art. 133.2) indica que se consideren Sociedades Mercantiles Autonómicas de capital íntegramente público, las sociedades mercantiles en las que todas las participaciones sociales pertenezcan conjunta o separadamente a la Administración de la Comunidad Autónoma, sus Organismos Públicos u otras Sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público. Es interesante tener claro este concepto porque al mismo van anudadas importantes consecuencias jurídicas. Por ejemplo y en la terminología del TRLA, aquéllas empresas en las que la Comunidad Autónoma (de la plural forma indicada) posea todo su capital social, pueden

recibir directamente encargos de ejecución sin que deba convocarse una licitación pública (disposición adicional 13ª TRLA).

En cuanto a la constitución y disolución de las empresas, el TRLA indica que una empresa pública debe ser creada mediante Decreto, con una forma societaria que limite la responsabilidad de los socios o partícipes (art. 84). Con mejor terminología la Ley de Patrimonio de 2013 dice que la constitución y disolución debe ser «autorizada» mediante Decreto.

En relación al nombramiento del Presidente y Consejero Delegado en Sociedades Mercantiles Autonómicas de capital íntegramente público, el art. 147 de la Ley de Patrimonio de 2013, indica que lo hará el Consejo de Administración bajo «propuesta vinculante efectuada por el Gobierno de Aragón». La cuestión de cómo se puede vincular por acto administrativo a un órgano de gobierno de una sociedad mercantil que funciona con arreglo a derecho privado, merecería más tratamiento que ahora solo dejo planteado añadiendo, además, que ello es una de las muestras (una más) de una preocupación presente en la Ley de Patrimonio de 2013 relativa al control por parte del Gobierno de la actividad del sector empresarial creado por la Comunidad Autónoma.

En ese sentido, por ejemplo, se refiere la Ley de Patrimonio de 2013 en relación a las sociedades de capital íntegramente público a la existencia de determinadas instrucciones del Departamento o de la entidad de gestión⁶⁵ para que estas sociedades realicen determinadas actividades de interés público. Se prevé que, a esos efectos, se les dote de financiación adecuada y se dispone una exención de responsabilidad en el caso de que los administradores solo cumplan estas instrucciones (art. 145 de la Ley). De nuevo, otra vez, podría plantearse la adecuación de estas normas típicas del «derecho público» a las reglas propias de la responsabilidad de administradores existentes en la legislación mercantil teniendo en cuenta las nulas competencias de la Comunidad Autónoma sobre la misma (ex art. 149.1.6 CE), pero es tema que supera el objetivo de estas páginas.

Por lo demás el personal de estas empresas, como es evidente, tiene un régimen laboral y se dispone en el TRLA la existencia de una convocatoria pública para seleccionar personal no directivo (art. 87). Sobre el personal directivo, el art. 16 de la Ley 4/2012 construye prácticamente un cierto estatuto de derecho público hablando de régimen de incompatibilidades, declaraciones, no indemnización por cese etc...

⁶⁵ La entidad de gestión, concepto clave en la Ley de Patrimonio de 2013, podría serlo la Corporación Empresarial Pública de Aragón. Esta es creada por la Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ley modificada por la 7/2008, de 19 de diciembre. Sobre las características de esta Corporación, me remito a lo que dije sobre la misma en la cuarta edición de este trabajo en 2008.

En relación a la contratación se aplica el derecho privado (at. 91 TRLA)⁶⁶, debiendo tenerse presente lo regulado en el art. 14 de la Ley 4/2012 sobre autorización previa para celebrar determinados contratos con la necesidad, incluso, de que se realice una memoria antes de la celebración de cada contrato sobre la idoneidad del mismo para determinadas finalidades (art. 15).

El presupuesto de las empresas es estimativo y si se aporta dinero diferente del capital social, hay que suscribir convenios o contratos-programa sobre su utilización (art. 89 TRLA). Estos son competencia del Departamento o de la entidad de gestión (art. 135.3 Ley de Patrimonio de 2013).

En cuanto a la contabilidad pública y control, el TRLA remite a la legislación de Hacienda (art. 90) y hoy hay que tener en cuenta la existencia de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Concluyo indicando, otra vez, que las preocupaciones actuales estriban en lo que se llama racionalización del sector público, apelando los arts. 148 y ss. de la Ley de Patrimonio de 2013 a la llamada «reestructuración del sector público empresarial». La Ley 4/2012, dentro de la «racionalización», expresa que las sociedades que «en el futuro» incurran en situación de desequilibrio financiero, de acuerdo con sus cuentas anuales aprobadas, deberán presentar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y un plan económico-financiero de saneamiento en el primer semestre del ejercicio en el que se presenten las cuentas»⁶⁷. Todo ello con la finalidad de alcanzar el reequilibrio en un máximo de tres años.

VIII. LA ADMINISTRACION CORPORATIVA

La expresión Administración Corporativa es también tradicional, como la de Administración Institucional, y sirve para designar un fenómeno organizativo típico de nuestro derecho consistente en la configuración de entes públicos («Corporaciones de Derecho Público») que agrupan y son representativos de las personas que ejercen una determinada profesión o actividad profesional⁶⁸ y que primariamente tienen, por tanto, esa capacidad de defensa de un concreto sector social pero a las que por decisión específica del ordenamiento jurídico se les atribuyen determinadas potestades públicas aplicando, consiguientemente, derecho público en ese ámbito y siendo sus actos calificables como administrativos y susceptibles de control por la ju-

⁶⁶ Hoy en día sería necesario acudir a las reglas, bien complejas, relativas a la aplicación a la contratación del sector público y presentes en el TRLCSP.

⁶⁷ El Decreto-ley 2/2011, del que trae causa la Ley 4/2012, era más taxativo en este particular, pues en sus arts. 6 y ss. anudaba estas consecuencias a aquellas empresas que hubieran incurrido en pérdidas o excesivos niveles de endeudamiento en «2010».

⁶⁸ Sobre la distinción entre la regulación de una actividad profesional y la de una profesión vid. la STC 386/1993, de 23 de diciembre.

risdicción contencioso-administrativa. El fenómeno tiene reconocimiento constitucional (art. 36 CE) en la forma de Colegios Profesionales.

No es, sin embargo, de planteamientos generales y de los interesantísimos problemas que las Corporaciones de Derecho Público plantean en relación a la libertad de asociación, por ejemplo⁶⁹, de los que tengo que tratar aquí sino, exclusivamente, de las manifestaciones propias del tema en el ámbito del Derecho aragonés y ello con la extensión adecuada a las características de este trabajo que no permite en modo alguno agotar la cuestión sino, exclusivamente, realizar un amplio y, es mi pretensión, claro planteamiento expositivo del ordenamiento jurídico aplicable y de los problemas jurídicos más resaltables. Todo ello en un ámbito —hay que tener las cosas claras sobre esta materia— en que la regresión del fenómeno de la Administración Corporativa parece evidente y sin marcha atrás. Aquí se proporcionarán pruebas sectoriales sobre el particular, estando pendiente en este momento a nivel de legislación básica, la adopción de decisiones sobre el fenómeno corporativo que todavía hoy aparece como el único pujante en esta cuestión: los Colegios Profesionales.

Pues bien, dejando la fundamental cuestión apuntada a la resolución del legislador estatal, digamos ahora solamente que la base de la actuación en este ámbito de la CAr. es una competencia exclusiva desde la reforma del EAr. por la LO 5/1996 que hoy tiene presencia en el art. 71 29ª y 30ª EAr. 2007. Tiene, así, Aragón competencia exclusiva sobre las «Cámaras de Comercio e Industria, Agrarias y otras Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales» (art. 71 29ª) e igualmente Aragón disfruta de competencia exclusiva sobre los «Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (art. 71.30ª). Todo ello no permite olvidar que el Estado tiene también una evidente competencia de establecimiento de legislación básica sobre la materia a partir de lo indicado en el art. 149.1.1 y 18 CE lo que ha sido demostrado en muy diferentes momentos con distintas intervenciones normativas y rubricado por el TC⁷⁰. Por ejemplo tiene singular interés la supresión de la afiliación obligatoria a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación realizada por un Real Decreto-ley de diciembre de 2010, lo que permite poner en entredicho el carácter de Administración Corporativa de

⁶⁹ Hay una muy rica y, al tiempo, discutible jurisprudencia del TC sobre estas cuestiones, singularmente sobre las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, donde son advertibles vacilaciones evidentes.

⁷⁰ Últimamente tiene mucho interés ratificando las posibilidades de intervención estatal mediante legislación básica, la STC 3/2013, de 17 de enero, cuya doctrina reafirma la más reciente 89/2013, de 22 de abril.

tales organizaciones que, en realidad, ya solo sería un ejercicio de la libertad de asociación⁷¹.

Dado el fuerte retroceso «corporativo» de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación⁷², resulta que las Cámaras Agrarias y Colegios Profesionales son, dada la regulación que desarrolla estos preceptos, las manifestaciones primarias del fenómeno corporativo, al menos por su presencia en el derecho propio de Aragón, si bien con vitalidad muy diferente pues las Cámaras Agrarias —de las que daré cuenta así como de los Consejos reguladores de las denominaciones de origen en el trabajo dedicado al «Sector Agrario» en este mismo volumen— son solo ya un resto absolutamente difuminado de la relativa preponderancia que tuvieron en el Estado autoritario, al sustituir la funcionalidad del sindicalismo agrario, prohibido entonces, claro está.

La creación del sector normativo aragonés de los Colegios Profesionales es relativamente reciente y se inicia, curiosamente, por dos Leyes creadoras de sendos Colegios Profesionales⁷³, viniendo posteriormente a existir una regulación general constituida por la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón que ya ha conocido una modificación⁷⁴.

La Ley 2/1998 no plantea novedades significativas. Define a los Colegios y a los Consejos de Colegios como Corporaciones de Derecho Público (art. 2) y les otorga personalidad jurídica desde la entrada en vigor de la norma que los cree (art. 3). Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos (art. 5) y pueden ejercitar competencias delegadas por la CAR⁷⁵, supuesto en el que sus actos no agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso de alzada ante el Consejero que corresponda (art. 7.3).

La creación de Colegios Profesionales se realiza por Ley⁷⁶ (art. 8.1) dándose capacidad de «iniciativa» para la confección del proyecto de Ley a la

⁷¹ Esa supresión de la afiliación obligatoria lleva consigo, como consecuencia necesaria, la afeción al recurso cameral y, consiguientemente y al suprimirse ingresos permanentes de estas organizaciones, una puesta en cuestión de su viabilidad económica. El problema esencial, obviamente, es la existencia de un fin público que justifique la atribución de ciertas notas administrativas.

⁷² Congruente con todo el fenómeno que llamo de «regresión» de la Administración Corporativa. Debo hacer constar que existe una Ley, la 10/2004, de 20 de diciembre, por la que se crea el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, que es en sí una Corporación de Derecho Público.

⁷³ Son la Ley 5/1997, de 3 de julio, de creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Aragón y la Ley 6/1997, de 3 de julio, de creación del Colegio Profesional de Podólogos de Aragón.

⁷⁴ La modificación es muy leve, afecta al art. 22.4 y viene a clarificar la falta de obligación de colegiación de los funcionarios y el personal laboral de las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus funciones. se encuentra en la Ley 12/1998, de 22 de diciembre, art. 18.

⁷⁵ Me remito a lo *supra* indicado (IV.3) sobre la delegación de competencias de la Administración a las Corporaciones de Derecho Público.

⁷⁶ También por Ley se aprueba la fusión de dos o más Colegios pertenecientes a distintas profesiones o actividades profesionales, art. 13.1. Si son de la misma profesión o actividad profesional, por Decreto, art. 13.2. Tras esta Ley se han aprobado numerosas Leyes creadoras de Colegios Profesionales. Vid. una enumeración en la cuarta edición de este trabajo.

«mayoría acreditada de los profesionales interesados» (art. 8.2) lo que no puede interpretarse, creo, como un veto al libre ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno o por las Cortes sin ese impulso «social» dada la base estatutaria de la iniciativa legislativa de estos órganos no sometida a condicionamiento temporal o procedimental (cfr. art. 15 EAr.), al margen de que, evidentemente, tendría que justificarse de forma muy clara una iniciativa normativa de esta índole contra o sin la voluntad mayoritaria de los profesionales a quienes va dirigida.

Los fines «esenciales» de los Colegios Profesionales son los tradicionalmente existentes en este ámbito, y la norma aragonesa se refiere, así, a la defensa y representación de los intereses de la profesión. La «ética» y la «dignidad profesional» de los colegiados deben ser materia preferente de preocupación a lo que se suma en la Ley la promoción de la formación y perfeccionamiento profesional de los colegiados y el servicio a los intereses de la sociedad (art. 17). Las funciones que en relación a los fines se cumplen son muy variadas apareciendo allí las de contenido jurídico-público que son, sobre todo, las que aquí pueden interesarnos. Recuerdo, entonces, el ejercicio de la facultad disciplinaria sobre los colegiados, la de informar los proyectos de normas de la Comunidad Autónoma que afecten al ejercicio de la profesión, visar los trabajos profesionales de los colegiados (competencia afectada radicalmente por el cambio de la normativa básica del Estado sobre la materia), colaborar con las Administraciones públicas de las distintas formas que pueda establecer la legislación básica o la de la Comunidad Autónoma, cumpliendo las competencias que, en su caso, les puedan ser delegadas por las Administraciones (todo ello previsto en distintas letras del art. 18.1).

Parte esencial del ordenamiento jurídico de cada Colegio son sus Estatutos. El art. 20 de la Ley se refiere a su contenido, y el 19 reconoce la potestad estatutaria del Colegio ejercitada mediante la aprobación y modificación de dichos Estatutos. Esta potestad es sólo sometida a una «calificación de legalidad» por el órgano competente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (hoy Presidencia y Justicia) ordenándose luego la inscripción de los Estatutos en el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de Aragón y su publicación en el BOA.

La Ley regula también el derecho de colegiación que pertenece «a quienes posean la titulación oficial exigida para el ejercicio de la profesión o actividad profesional y reúnan los demás requisitos exigidos por la legislación reguladora de aquéllas y por los estatutos del Colegio» (art. 21) y en línea de coherencia sin inscripción en un Colegio no es posible el ejercicio de las profesiones y actividades profesionales colegiadas (art. 22). Por fin, se regulan los Consejos de Colegios de Aragón como órganos que pueden surgir de la iniciativa de los Colegios Profesionales aragoneses de una misma profesión o actividad profesional. Una vez ejercitada la iniciativa (art. 26) el Consejo de

Colegios se constituye mediante Decreto del Gobierno de Aragón (art. 27). Si en tres meses después de ejercitada la iniciativa no se ha aprobado el Decreto «el Consejo de Colegios se considerará creado», lo que supone la aplicación del silencio administrativo positivo para la creación, nada menos, de una Corporación de Derecho Público que es la naturaleza jurídica de los Consejos de Colegios (vid. art. 2 de la Ley). No está nada mal⁷⁷ si se tienen en cuenta, además, las importantes competencias que estos Consejos tienen (art. 28), algunas de ellas ejercidas con y plenamente dentro de prescripciones de derecho público, como resolver los recursos que se interpongan contra los actos y las resoluciones sujetos al Derecho Administrativo de los órganos de gobierno de los Colegios que constituyan el Consejo [art. 28 d)].

La principal problemática que la aplicación de esta novedosa normativa aragonesa, y otra de surgimiento semejante en otras CCAA, podrá traer es la de la disparidad en el tratamiento de las profesiones (sobre todo, claro está, de las «nuevas» profesiones) que se deduzca de la constitución en unas CCAA de Colegios Profesionales (con la consecuencia de la imposibilidad de ejercicio de la profesión sin estar colegiado) y en otras no. Ni para quienes se dediquen al ejercicio de las profesiones ni para los ciudadanos que precisan de ellas, puede ser deseable una situación así. En algún momento es posible que, incluso, pueda plantearse la cuestión de si determinadas decisiones de CCAA no podrían considerarse entre las «medidas» que el art. 139.2 CE proscribiera dado que podrían considerarse «directa o indirectamente» obstaculizadoras de la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español». Naturalmente que esto en el caso de Aragón es en este momento, una mera especulación sin ningún contenido real.

IX. LA ADMINISTRACION CONSULTIVA. EL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

Muy diversos órganos cumplen en el ámbito institucional de la CAR. funciones consultivas. En este trabajo me he referido ya a la obsesión irrefrenable por la creación de órganos colegiados consultivos dependientes de los distintos Departamentos para, prácticamente, cada sector de la intervención administrativa y no es de estos órganos de los que quiero tratar aquí al margen de haber realizado una mención a ellos a la que me creo obligado por razones sistemáticas. No. El estudio específico debe dedicarse al órgano que, en los términos del art. 58 EAR. es calificado como «supremo» a la hora de ejercer la función consultiva relativa a la actividad del Gobierno y de la Administra-

⁷⁷ Espero que tan singular norma, que me parece completamente desmedida y fuera de los presupuestos del silencio administrativo positivo contenidos en la legislación básica (arts. 43 y ss. de la Ley 30/1992, modificados por la Ley 4/1999), no tenga nunca ocasión de aplicarse, pues ello haría entrar en crisis toda la regulación legal sobre el particular.

ción: el Consejo Consultivo de Aragón. El mismo, dice el precepto estatutario, ejercerá sus funciones con «autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia». Se añade en el apartado segundo del precepto que «su organización, composición y funciones se regularán por una ley específica de las Cortes de Aragón». Esa Ley es la 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

No quiere lo anterior decir que no existiera con anterioridad un órgano consultivo calificado también como de «supremo». Ese era la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, creada en la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y cuya última regulación se encontraba en los arts. 49 y ss. del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Se creó en ausencia de mención estatutaria alguna en ese momento y con el apoyo jurídico que para el particular representó la fundamental STC 204/1992, que ya ha sido mencionada alguna vez en este trabajo. Comenzó su funcionamiento a comienzos de 1996 y desarrolló su trabajo hasta ser sustituida por el Consejo Consultivo. El comentario a su regulación jurídica puede seguirse en la cuarta edición de este trabajo (2008).

Las presentes páginas se van a dedicar solamente, pues, a la consideración del Consejo Consultivo de Aragón. La verdad es que los cambios jurídicos entre las dos regulaciones son anecdóticos y abarcan a poco más que el nombre, pues las decisiones fundamentales que se adoptaron en 1995 son las que están presentes en la Ley 1/2009⁷⁸, de tal manera que puede, sin duda alguna, hablarse de una continuidad real en el ejercicio material de la suprema función consultiva en Aragón. La clave de la cuestión, la limitación del órgano consultivo al ámbito de Gobierno y Administración, permanece invariable sin que se haya querido seguir el modelo de otros órganos consultivos consistente en extenderlo al ámbito de la «Comunidad Autónoma» (incluir, pues, al Parlamento y a sus productos normativos en el ámbito material de competencia del órgano consultivo). Invariable es también el número de miembros del Consejo Consultivo (9), el desdoblamiento material del desarrollo de la actividad entre funciones de Pleno y de Comisión, la inexistencia de un Cuerpo de Letrados (los miembros del Consejo son, pues, quienes materialmente ejercen esas funciones que se atribuyen a una estructura funcional permanente), la básica dedicación parcial a la función (adobada ahora por una extraña mención a la posibilidad de que los miembros del Consejo pueden optar por la dedicación exclusiva, cosa que no ha sucedido en ningún caso hasta el momento), la falta de consideración del órgano como lugar en el que donde, por derecho propio, pueden integrarse los expresidentes de la Comunidad Autónoma como sucede en otros Consejos Consultivos autonómicos... Todo ello da como re-

⁷⁸ Vid. en su desarrollo el Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón.

sultado un órgano de muy escaso coste económico para la Comunidad y cuya utilidad deberá ser valorada en relación a su funcionalidad y coste⁷⁹.

La Ley 1/2009 repite las básicas consideraciones del art. 58 EAr. y fija los principios generales del funcionamiento del Consejo Consultivo indicando que «velará por la observación de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Aragón y del resto del ordenamiento jurídico. En particular, tendrá en cuenta el respeto y cumplimiento de los derechos y deberes de los aragoneses y de los principios rectores de las políticas públicas recogidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón» (art. 2.2).

En cuanto a la composición, el órgano se forma por ocho Consejeros y su Presidente, todos ellos con la condición política de aragoneses (art. 4). En cuanto a su designación, seis de ellos deben ser elegidos ente «juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional» y son quienes, con su Presidente (que debe tener más de quince años de experiencia profesional y reconocido prestigio público, art. 5), formarán la Comisión. Los otros dos son designados entre quienes hayan desempeñado una serie de cargos públicos que se enumeran en la Ley (art. 6), lo que quiere decir que no es precisa la antigüedad mencionada ni el reconocido prestigio. Estos se incorporan al Pleno.

El nombramiento lo hace el Gobierno mediante Decreto y la duración del cargo es de tres años con posibilidad de reelección por dos períodos más (arts. 6 y 8). Antes del nombramiento la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón conocerá de la propuesta del Gobierno para constatar la realidad de los requisitos que deben recaer en cada uno (art. 7).

El cese solo puede tener lugar por causas tasadas que son las lógicas del ejercicio de cualquier cargo (renuncia, expiración del plazo...) (art. 11). La que en la práctica podría ser más problemática es la relativa al «incumplimiento grave de sus funciones». La Ley remite en cuanto al procedimiento a observar en este caso a lo que indique el Reglamento. El art. 7 de éste se refiere a un procedimiento instruido por un Alto Cargo del Gobierno de Aragón con categoría de Director General, requiriéndose, en todo caso, audiencia del interesado e informe favorable emitido por el pleno del Consejo Consultivo. Esta última referencia al informe favorable refuerza la autonomía orgánica y funcional del órgano.

⁷⁹ Por razones evidentes no quiero profundizar en ese terreno, pero sí que es obligado hacer una mención a ello dadas las expresiones que se leen y oyen relativas a la necesidad de la supresión de estos órganos consultivos (y de otros órganos) en una mal llamada «reforma» de las Administraciones Públicas que aparece ahora —como sucede de cuando en cuando, pocas novedades hay sobre estas cuestiones sobre lo que viene sucediendo periódicamente— en el marco de la crisis económica oficializada en España en 2008. La apelación a que el Consejo de Estado podría asumir las funciones de los órganos consultivos autonómicos desconoce la imposibilidad funcional de que eso suceda y, desde luego, está ayuna de cualquier fundamentación económica (de ahorro efectivo en el marco del cumplimiento de la misma funcionalidad actual) de tal propuesta.

Se regula un sistema de incompatibilidades (art. 9) y se pone el acento en el deber de abstención del miembro del órgano consultivo que tenga un interés directo o indirecto, parentesco, amistad, enemistad manifiesta, con alguna de las personas o titulares de órganos que puedan tener interés en la resolución del asunto. Se aplicarán, de forma general, las reglas que sobre abstención y recusación de órganos se contienen en la legislación de procedimiento administrativo (art. 10). Finalmente y por concluir con las cuestiones de estatuto personal, el art. 12 fija, como existía desde la Ley 1/1995, un sistema de retribuciones basado en las dietas e indemnizaciones que reglamentariamente se establezcan, pero se dispone la posibilidad de que los miembros del Consejo Consultivo opten por desempeñar su función en régimen de dedicación exclusiva teniendo derecho, entonces, a las retribuciones que anualmente se fijen en la ley de presupuestos (art. 12). Extraño sistema en el que la voluntad de una persona puede determinar la dotación de partidas presupuestarias. Ignoro si hasta el momento esas partidas —y su cuantía, en su caso— han figurado en las leyes presupuestarias aprobadas desde la Ley 1/2009. Parece que ese sería un requisito básico para que los miembros del Consejo pudieran hacer uso del derecho de opción que les ofrece la Ley.

En cuanto a las competencias no se produce ninguna variación —salvo las lógicas modernizaciones del lenguaje, correspondientes con la evolución general del ordenamiento jurídico— sobre el esquema competencial presente en la Ley 1/2009. Lo que podía hacer la Comisión Jurídica Asesora, es exactamente también lo que puede hacer el Consejo Consultivo según los respectivos estatutos normativos habiendo existido pocas variaciones determinadas unas por la normativa estatal⁸⁰ y una restricción de competencias para el Consejo Consultivo, por la propia normativa autonómica aparecida a los pocos meses de aprobada la Ley 1/2009⁸¹. Y con la misma amplitud en cuanto a lo preceptivo, o no, de sus Dictámenes (arts. 15 y 16) o a lo vinculante, o no, de los mismos (art. 14) para que el Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma pueda adoptar las decisiones correspondientes. De la misma forma sigue ordenándose que los dictámenes solo se extiendan a consideraciones jurídicas salvo que el solicitante del dictamen proponga que se valoren aspectos de oportunidad o de conveniencia (art. 14).

⁸⁰ Así, una variación de la normativa estatal en la regulación de la responsabilidad de las Administraciones locales (operada por la Ley de Economía Sostenible de 2011), llevó al Consejo Consultivo a aprobar su Dictamen 45/2012, de 17 de abril, aceptando su competencia para emitir informe en los procedimientos de responsabilidad de competencia de las entidades locales de cuantía superior a 6.000 euros.

⁸¹ Me refiero a la supresión de la competencia referida en el art. 15.11 Ley 1/2009 y relativa a la necesidad de ser consultado en la «modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico regulados por la ley cuando tuvieren por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de suelo no urbanizable especial o de los espacios verdes y libres de dominio y uso públicos previstos en el plan». La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, derogó este precepto en su disposición derogatoria d). (Nótese que la ley derogatoria es posterior en cinco meses y medio a la Ley 1/2009).

X. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Esta nota no se configura con pretensiones de exhaustividad sino de mero apoyo al texto escrito y, sobre todo, con la voluntad de ayuda al estudio y reflexión sobre el derecho aragonés. Ello me lleva —a pesar del carácter básico y general de alguno de los temas tratados— a obviar las referencias a bibliografía extranjera y a remitirme, en todo caso, a la que indiqué en las anteriores ediciones de este libro (1990, 2000, 2005 y 2008). Eso vale también para las referencias a los sistemas de gobierno y su calificación. Por lo demás y teniendo en cuenta esas referencias a ediciones anteriores, pueden consultarse los siguientes trabajos:

AAVV (2001), *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza.

AAVV (2003), *Memoria del Estatuto. Crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía*, Asociación de Exparlamentarios de Aragón, Zaragoza.

BOCANEGRA SIERRA R. y HUERGO LORA A. (2005), *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid.

CALVO SANCHEZ L. (1998), *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Civitas, Madrid.

CONTRERAS CASADO M. (2010), «El Presidente de Aragón», en pp. 425 y ss. de *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Cizur Menor.

GARCÉS SANAGUSTIN A. (2000), «La Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción», en *Justicia Administrativa*, 6, pp. 311 y ss.

GARCÍA ALVAREZ G. (2010), «El Consejo Consultivo de Aragón», en las pp. 561 y ss. de *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Cizur Menor.

LATORRE VILA L. (2010), «El Gobierno de Aragón», en las pp. 447 y ss. de *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Cizur Menor.

PEMAN GAVIN J. (1992), «Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Comunidad Autónoma de Aragón», RArAP, 1.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN: POSICIÓN INSTITUCIONAL Y FUNCIONES

Carlos GARRIDO LÓPEZ

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. SINGULARIDADES INSTITUCIONALES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN.– II. EL JUSTICIA DE ARAGÓN EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.– III. ESTATUTO JURÍDICO: 1. La elección del Justicia de Aragón. 2. Incompatibilidades, prerrogativas y facultades de autoorganización. 3. Duración del mandato y causas de cese.– IV. LAS FUNCIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN: 1. La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos. 2. La tutela del ordenamiento jurídico aragonés. 3. La defensa del Estatuto de Autonomía.– V. LAS RELACIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1. La supervisión de la actividad de la Administración autonómica y de los servicios sometidos a control o tutela administrativa. 2. El control del Justicia de Aragón sobre la Administración local. 3. El Justicia y la Administración del Estado con sede en la Comunidad Autónoma.– VI. LAS FORMAS DE ACTUACIÓN DEL JUSTICIA DE ARAGÓN: 1. Procedimientos de oficio y a instancia de parte. 2. La instrucción. 3. Las resoluciones y su contenido. 4. Los informes y comparencias ante las Cortes de Aragón.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. SINGULARIDADES INSTITUCIONALES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

La Constitución de 1978 introdujo, bajo la denominación de Defensor del Pueblo, la figura del *Ombudsman* como alto comisionado parlamentario para la defensa de los derechos y libertades constitucionales, a cuyo efecto podría supervisar la actividad de la Administración Pública (art. 54 CE). Con ello, España se sumaba a la ya larga lista de países que, conscientes de las limitaciones de los controles formalizados, habían decidido importar esta institución de origen sueco como garantía complementaria frente a los posibles abusos y desviaciones de una organización administrativa cada vez más compleja y omnipresente. El consenso suscitado en torno a la constitucionalización del Defensor del Pueblo no impidió, sin embargo, que el debate parlamentario surgiera a raíz de diversas enmiendas dirigidas a posibilitar la creación de figuras similares en las futuras CCAA. No obstante los argumentos expuestos, prevaleció la tesis partidaria de omitir la cuestión en el texto constitucional, aunque sin descartarla ni impedirla, dejando abierta, en suma, a posteriores desarrollos legales la creación o no de dichas figuras en ámbitos autonómicos.

Al amparo de la facultad de organización de las instituciones de autogobierno reconocida a las CCAA (art. 148.1.1^a de la CE), varios Estatutos de Autonomía aprobados tras la CE habilitaron la creación mediante ley de su Parlamento de instituciones similares al Defensor del Pueblo que, en coordinación con él, se encargarían de la defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos, pudiendo supervisar la actividad administrativa de su respectiva CA¹. Y en el mismo sentido, admitiendo la existencia de esas instituciones y su compatibilidad con la figura del Defensor del Pueblo, el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (en ade-

¹ Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 15), Cataluña (art. 35), Galicia (art. 14), Andalucía (art. 46), Comunidad Valenciana (artículo 24), Canarias (art. 14) y Baleares (art. 27).

lante LODP), proclamó que las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos que se crearan deberían regirse por los principios de cooperación y coordinación.

En este contexto, caracterizado por la incorporación del *Ombudsman* a nuestro ordenamiento y su extensión a varias CCAA, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (en adelante EAr)², decidió institucionalizar la figura del Justicia de Aragón (en adelante JAr), encomendándole como misiones específicas la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los aragoneses, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del propio EAr. Con esta denominación, que trae causa del precedente medieval del Justicia Mayor de Aragón, el legislador estatutario quiso evocar un símbolo entroncado con la defensa a ultranza de las libertades y los fueros de Aragón para potenciar una nueva institución que, aunque de distinta naturaleza, también tiene por objeto la tutela de los derechos y libertades. Pese al emblemático nombre, la institucionalización del JAr no suponía el rescate de su precedente histórico, ni de los viejos y contundentes procesos de agravios, firma de derecho y manifestación de los que hacía uso, como una suerte de tribunal jurisdiccional, el Justicia Mayor de Aragón.

El JAr estatutario, como el Defensor del Pueblo y el resto de figuras autonómicas similares, ha sido concebido como una garantía institucional *complementaria* de las garantías formalmente establecidas. El JAr es una garantía caracterizada por la flexibilidad en su actuación que no excluye ni menoscaba los medios tradicionales de control del funcionamiento administrativo.

El JAr estatutario no es una magistratura de decisión, sino una magistratura moderadora, de persuasión o influencia, que desempeña una función esencialmente mediadora entre el ciudadano y las Administraciones Públicas; entre quienes aducen la afeción de un derecho, interés legítimo o expectativa jurídica y las autoridades u organismos públicos responsables de la supuesta afeción. Las resoluciones del JAr no son dictámenes vinculantes, sino sugerencias, recomendaciones, recordatorios o advertencias, por lo que su efectividad depende de la capacidad de persuasión y disuasión que el JAr pueda tener sobre el funcionario, la autoridad o el órgano administrativo al que vayan dirigidas. En lugar de *potestas*, la virtualidad de su misión estriba en la *auctoritas* que el JAr sea capaz de atesorar. Una *auctoritas* racional, derivada de su configuración estatutaria, pero también carismática, fruto del prestigio personal de su titular y del acierto, independencia y autonomía de criterio en el ejercicio de su gestión. Mediante su intervención, el JAr no resuelve propiamente la cuestión

² Reformado mediante las Leyes Orgánicas 6/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo), 5/1996, de 30 de diciembre (BOE núm. 315, de 31 de diciembre) y 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril).

litigiosa, pero puede influir decisivamente en su resolución. El JAr, como el resto de figuras similares, es «un colaborador crítico de la Administración que viene a colmar las lagunas que existen inevitablemente en el sistema de garantías de los derechos de los administrados»³. El JAr, con su actuación, incita o impulsa a la Administración; señala comportamientos que deben ser revisados, como los abusos de autoridad y las negligencias; sugiere modificaciones e, incluso, cuando el mal funcionamiento se debe a la norma aplicable, puede proponer su modificación a los titulares de la potestad normativa. El JAr no impone; tan sólo recomienda o sugiere. Carece, en fin, de legitimación procesal y de capacidad de resolución jurídica, pero es una garantía auxiliar eficaz para tutelar al administrado cuando los controles administrativos fallan y los instrumentos contencioso-administrativos resultan complejos y caros.

La regulación estatutaria del moderno JAr no ha sido, con todo, completamente ajena al peso de la historia y a su mitificación. Durante décadas, el aragonesismo político cultivó el recuerdo del Justicia Juan de Lanuza *el Mozo*, cuya actitud en defensa de la manifestación concedida a Antonio Pérez y del *privilegio general* de 1461 provocó su fulminante ajusticiamiento. Recuperada la democracia y a punto de lograr un régimen de autonomía, las principales fuerzas políticas consideraron al Justicia Mayor de Aragón una de las expresiones más significativas de la identidad histórica aragonesa. Así las cosas, no resulta extraño que el legislador estatutario recurriera a esa figura para cualificar y distinguir con ella la organización institucional autonómica, atribuyendo al JAr, incluso, dos funciones que excedían de las que la CE otorga al Defensor del Pueblo y los restantes EEAA a otros comisionados autonómicos. El legislador, aduciendo —como reza la propia Exposición de Motivos de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón (en adelante LJAr)— «la incidencia histórica de la figura» y «su peso decisivo en el entramado institucional medieval y moderno aragonés», quiso actualizar el mito y convirtió el JAr en la institución más singular del EAR: «un signo de identidad de primer orden [...], que diferenciaría a esta Comunidad del resto de las españolas, donde difícilmente iban a tener una institución igual»⁴.

A diferencia, en efecto, del resto de figuras autonómicas similares, el JAr está regulado en un capítulo propio dentro del título II del EAR, relativo a la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante CAR)⁵. Y para conferirle, sin duda, una mayor relevancia formal y auto-

³ Acertada expresión contenida en la Exposición de Motivos de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo riojano.

⁴ MERINO HERNÁNDEZ, J. L. (2005), pág. 83.

⁵ En los Estatutos de Autonomía de Galicia (art. 14), Canarias (art. 14), Baleares (art. 51) y, tras su reforma, también en los de Cantabria (art. 16) y La Rioja (art. 22), los comisionados parlamentarios autonómicos u órganos similares al Defensor del Pueblo, como alternativamente se caracterizan, aparecen regulados en un único artículo, incluido en el apartado dedicado a la Asamblea

nomía institucional, el JAr está citado entre las principales instituciones de la CAr en el artículo 32 EAr, solemne pórtico del título II, junto con las Cortes, el Presidente y el Gobierno de Aragón, y en aparente posición paritaria con estas instituciones de autogobierno. Con idéntico objeto, el artículo 1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, aprobado por la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón en sesión conjunta celebrada el 6 de julio de 1990 (en adelante RJAr)⁶, define al JAr como «una de las cuatro instituciones básicas que configuran la CAr».

A diferencia del resto de figuras similares, el legislador estatutario encomendó al JAr como misiones adicionales la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del EAr, con las que quiso emular el carácter de juez del

legislativa correspondiente. En el caso del País Vasco, la previsión de una figura similar a la del Defensor del Pueblo se contiene en el título I del EA, dedicado a enumerar las competencias de la CA (art. 15). En Extremadura, tras la reforma estatutaria de 1999 que incorporó la figura, el comisionado —denominado Personero del Común— se reguló en un título dedicado al régimen jurídico, ejercicio y control de los poderes de la CA. Tras la reforma habida en 2011, el Personero del Común se regula en un capítulo dedicado a otras instituciones estatutarias, como el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas y el Consejo Económico y Social. En su primera redacción, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no preveía la figura del Procurador del Común, que fue creada en 1994 mediante ley autonómica. Tras la última reforma estatutaria realizada en 2007, el Procurador del Común de Castilla y León queda regulado dentro del capítulo V del título I, dedicado a las garantías de los derechos estatutarios. En Cataluña, el *Sindic de Greuges* se regulaba en el título dedicado al *Parlament*. En Andalucía, el Defensor del Pueblo se regulaba en el capítulo III, dedicado al Consejo de Gobierno y al Presidente. Por su parte, el EA de la Comunidad Valenciana regulaba el Síndico de Agravios en un capítulo aparte, definiéndolo como alto comisionado de las Cortes Valencianas. Tras sus últimas reformas estatutarias, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana han optado por un reforzamiento de la posición institucional de sus comisionados en el entramado autonómico, pero sin llegar al nivel de reconocimiento institucional que el EAAr realiza con el JAr, puesto que regulan sus comisionados parlamentarios en un capítulo dedicado a «las otras instituciones de autogobierno», tales como el Consejo Económico y Social, el Consejo Consultivo o la Sindicatura de Cuentas. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no fue previsto en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y ha sido creado mediante Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, donde se define como alto comisionado del Parlamento de Navarra. El Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, el Procurador General del Principado de Asturias y el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia tampoco estaban previstos en los EEAA respectivos. Las tres figuras fueron creadas directamente mediante Ley 16/2001, de 20 de diciembre, Ley 5/2005, de 16 de diciembre, y Ley 6/2008, de 20 de noviembre, respectivamente, y las tres han sido suprimidas, respectivamente, mediante Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, Ley 2/2013, de 21 de junio, de supresión del Procurador General y Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional de la Región de Murcia (art. 68), atendiendo a razones de austeridad y eficiencia administrativa. Pese a la previsión estatutaria de los comisionados en Baleares, Cantabria y Extremadura, en ninguna de estas Comunidades han sido creados. En Baleares se aprobó, incluso, la Ley 1/1992, de 10 de marzo, del *Sindic de Greuges* de las Islas Baleares, pero su nombramiento no se ha producido.

⁶ El RJAr ha sido modificado en dos ocasiones, mediante Acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces de 28 de abril de 2005 (BOA núm. 57, de 13 de mayo de 2005) y mediante Acuerdos de la Mesa y la Junta de Portavoces en sesiones conjuntas celebradas el 22 de octubre de 2009 y el 18 de marzo de 2010 (BOA núm 68, de 8 de abril de 2010).

contrafuero del Justicia histórico. Durante casi una década, tan sólo el JAr las tuvo atribuidas, aunque en los últimos años han sido conferidas de modo mimético al Procurador del Común de Castilla y León (primero mediante Ley 2/1994, de 9 de marzo, y más tarde en el artículo 14 de su EA); al Defensor del Pueblo Cántabro (cfr. art. 16 de su EA), que no obstante no ha sido creado; al Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (cfr. artículo 1.1 de la Ley 16/2001, de 20 de diciembre), hasta su supresión en 2011; y al Defensor del Pueblo Riojano (cfr. art. 1.1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo).

A diferencia, en fin, del Defensor del Pueblo y de otras figuras autonómicas similares, definidos como altos comisionados parlamentarios para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas, el EAr, la LJAR y el RJAr han omitido dicha definición. La Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas CCAA se refiere a dichas figuras como «comisionados territoriales» o «comisionados parlamentarios autonómicos», pero esta terminología ha sido rechazada por el legislador aragonés. Con ocasión de la reforma del EAr de 1996 varios diputados plantearon la conveniencia de definir al JAr como alto comisionado de las Cortes de Aragón, pero la propuesta fue retirada ante las reacciones adversas que se sucedieron contra lo que, según se dijo, constituía una maniobra para «devaluar» la institución. Por los mismos motivos, en la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, la expresión «comisionado parlamentario» también ha sido conscientemente evitada a fin de preservar la singularidad y la autonomía institucional con las que el legislador pretende distinguir al JAr.

II. EL JUSTICIA DE ARAGÓN EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El esfuerzo de singularización del JAr llevado a cabo por el legislador plantea el problema de la determinación de la posición del JAr en el entramado institucional de la CAR. Los artículos 32 del EAr y 1 del RJAr equiparan institucionalmente el JAr con las Cortes, el Presidente y el Gobierno de Aragón. Dicha equiparación, sin embargo, no cabe en términos técnico-jurídicos. Las Cortes, el Presidente y el Gobierno de Aragón ejercen el poder político atribuido a la CAR. Contemplados en el EAr, las Cortes, el Presidente y el Gobierno de Aragón constituyen, en su ámbito territorial y competencial específico, cauces de expresión continuada de una determinada parcela de la actuación del Estado. Crean Derecho e inciden en la forma de gobierno de la CAR. Son instituciones esenciales para el orden jurídico-político creado por el EAr y su ausencia haría, sencillamente, que la CAR no existiera como tal. El JAr, en cambio, no puede ser conceptualizado del mismo modo. Pese a la relevancia otorgada por el legislador, el JAr ocupa una posición adjetiva con res-

pecto a las funciones básicas del autogobierno. Ni crea Derecho, ni incide en el gobierno de la CAr. El JAr caracteriza al EAr y singulariza la organización institucional de la CAr, pero su inexistencia no afectaría significativamente a ésta, que podría seguir siendo CA, como lo son aquéllas que no han creado figuras afines (Madrid, Cantabria, Baleares y Extremadura) o que las han suprimido tras su creación (Castilla-La Mancha, Murcia y Asturias). La consideración otorgada al JAr por el legislador estatutario obedece más a motivaciones políticas que a razones técnico-jurídicas, por lo que debe excluirse toda equiparación del JAr con las instituciones *básicas* de la CAr.

Dado el papel que desempeña, el JAr podría ser incluido en la categoría de los órganos auxiliares; categoría que, elaborada por contraposición a los órganos principales, engloba a todos aquellos órganos que, carentes de funciones de dirección política o de manifestación de la voluntad general, tienen por objeto asegurar el funcionamiento de los principales. El cometido de los órganos auxiliares, en lugar de político, es meramente técnico-jurídico, correspondiendo a dichos órganos llevar a cabo tareas de vigilancia, control, impulso, asesoramiento o consulta. Ello implica la existencia de una estrecha relación entre el órgano primario, titular de funciones activas, y el auxiliar, creado para el más adecuado cumplimiento de aquéllas, lo que no significa en ningún caso que el órgano auxiliar sea un órgano interno o instrumental del primario; al contrario, éste precisa de autonomía funcional e incluso orgánica respecto de aquél.

Como la facultad de supervisión de la actividad administrativa presupone en última instancia ejercicio de competencias parlamentarias, algunos autores han caracterizado al Defensor del Pueblo y sus figuras autonómicas afines como órganos auxiliares de los Parlamentos que los designan para la mejor defensa de los derechos fundamentales. No en vano, en sede parlamentaria son elegidos y pueden ser revocados en los casos legalmente previstos; el Parlamento los sostiene económicamente, incluyendo —salvo alguna excepción⁷— su proyecto de presupuesto en el presupuesto parlamentario; el Parlamento aprueba su Reglamento de organización y ante él deben rendir regularmente cuentas de su actividad. Estos comisionados no son propiamente mandatarios parlamentarios, aunque su existencia no puede entenderse al margen y con abstracción de su entidad primaria, a la que objetiva y funcionalmente auxilian.

El JAr debe dar cuenta de su gestión ante las Cortes de Aragón, quienes lo designan, aprueban su Reglamento de organización, lo mantienen económi-

⁷ Cfr. Artículo 87.1 de la Ley del *Sindic de Greuges* de Cataluña, donde se prevé que el proyecto de presupuesto del *Sindic*, después de su aprobación por el *Parlament*, se incluya con «entidad específica diferenciada» en el proyecto de Ley de Presupuestos de la *Generalitat*. En la misma línea se expresaba el 38.1 de la Ley del Procurador General de Asturias, que ha sido derogada.

camente y pueden incluso cesarlo de concurrir las causas legalmente establecidas. De ser el JAr sólo garante de derechos cívicos, supervisando a tal efecto la actividad de la Administración de la CAR, podría también afirmarse con fundamento que el JAr es un órgano auxiliar de las Cortes. Las misiones adicionales de tutela del ordenamiento jurídico aragonés y de defensa del EAR atribuidas al JAr, sin embargo, poco tienen que ver con las funciones propiamente parlamentarias de las Cortes de Aragón, consistentes en aprobar leyes y controlar al Ejecutivo, y no en garantizar la eficacia, la vigencia y la conformidad con el EAR de su propia actividad normativa. Además, el respeto del ordenamiento jurídico aragonés y la salvaguarda del EAR, por los que vela el JAr, son obligaciones de todas las instituciones de autogobierno, incluidas las Cortes de Aragón, a las que el JAr también controla en el ejercicio de estas funciones. La posición auxiliar del JAr, consiguientemente, debe ser referida a todo el conjunto orgánico o institucional básico de la CAR: a las Cortes, al Presidente y al Gobierno de Aragón, a quienes auxilia técnicamente para la mejor protección de los derechos, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del EAR. El JAr es, por tanto, una institución auxiliar, pero no tan sólo de las Cortes, sino del entramado institucional aragonés en su conjunto en la medida en que opera como mecanismo de estímulo y contrapeso de los poderes ejercidos por las principales instituciones de la CAR.

III. ESTATUTO JURÍDICO

1. La elección del Justicia de Aragón

El JAr es elegido en sesión plenaria por las Cortes de Aragón, de las que no recibe mandato imperativo ni instrucciones de ningún tipo (arts. 3.1 y 4.2 de la LJAr). Tras su nombramiento, la relación que une a las Cortes de Aragón con el JAr es de colaboración y auxilio, no de subordinación, por lo que no depende fiduciariamente de ellas. Estos rasgos estructurales proporcionan a la institución legitimidad y plena autonomía, lo que, unido a la mayoría cualificada requerida para su elección, refuerza la *auctoritas* de su titular, su neutralidad e independencia de criterio.

El proceso de elección parlamentaria del JAr se activa en el plazo máximo de un mes desde el cese del anterior JAr (art. 11.4 de la LJAr). La presentación de candidaturas es una facultad atribuida a los Grupos Parlamentarios, a razón de una por cada Grupo. Dichas propuestas deben presentarse ante la Comisión de Reglamento y Estatuto de los diputados (art. 58 del Reglamento de las Cortes de Aragón⁸) en el plazo de tres meses desde el inicio del pro-

⁸ Aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada el día 26 de junio de 1997 (BOA nº 79, 9 de julio de 1998). En adelante, RCar.

ceso. A diferencia de lo dispuesto en otras leyes autonómicas, donde la Comisión parlamentaria correspondiente tiene atribuida la capacidad de proponer al Pleno uno o varios candidatos, esta Comisión se limita a emitir un dictamen sobre el cumplimiento por los candidatos de los requisitos de elegibilidad exigidos en el artículo 7 de la LJAr (ser mayor de edad, estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos y gozar de la condición política de aragonés o de la vecindad civil aragonesa) y a presentarlo en el plazo máximo de un mes a la Mesa de las Cortes, siendo esta última quien, de acuerdo con la Junta de Portavoces, propone al Pleno el nombre de un candidato (artículo 8.3 y 4 de la LJAr.)

Presentada al Pleno, la candidatura ha de obtener el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros de pleno derecho de la Cámara. Caso de no resultar elegido en primera convocatoria, el procedimiento ha de reiniciarse con nuevas propuestas de los Grupos Parlamentarios. Y, si celebradas tres votaciones consecutivas ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, bastará en las votaciones siguientes la consecución de la mayoría absoluta para ser elegido (art. 8 de la LJAr). Esta reducción del apoyo necesario persigue evitar que el requisito de una mayoría tan cualificada pueda convertirse en instrumento de bloqueo en manos de la minoría parlamentaria, paralizando, en la práctica, la normal actividad de la institución. A nuestro juicio, sin embargo, no es una opción acertada. La exigencia de una mayoría cualificada en la elección de los defensores autonómicos pretende garantizarles una sólida posición en sus relaciones institucionales. Su reducción, tras sucesivas votaciones infructuosas, no propicia, en absoluto, dicho objetivo. Muy al contrario, la autoridad e independencia de un JAr elegido en esas condiciones se verían comprometidas, lo que menoscabaría la institución.

Tras la elección, el JAr ha de prestar juramento o promesa de acatar la CE, defender y proteger el EAR y los derechos de los aragoneses y tutelar el ordenamiento jurídico aragonés ante el Pleno de las Cortes convocado al efecto. Para añadir solemnidad al proceso de nombramiento, la toma de posesión del cargo se realiza ante la Mesa de la Cámara, reunida en sesión conjunta con la Junta de Portavoces, en el plazo de treinta días desde el Pleno de juramento o promesa. La consecuencia, sin embargo, puede ser la prolongación del dilatado proceso, cuyos últimos trámites consisten en la firma del nombramiento por el Presidente de las Cortes y su publicación en el BOA y el BOE.

2. Incompatibilidades, prerrogativas y facultades de autoorganización

Con objeto de desvincular al JAr de influencias e intereses políticos, económicos o corporativos que puedan cuestionar su imparcialidad, el artículo 10 de la LJAr establece la incompatibilidad del cargo de JAr con todo mandato representativo, puesto político o función administrativa, con la afiliación a partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones empresariales o en-

tidades dependientes de estos, así como con el desempeño de cualquier actividad profesional, mercantil o laboral, el ejercicio de la carreras judicial y fiscal, o la pertenencia al TC.

Para cesar en el cargo o actividad incompatibles o solicitar el paso a la situación de excedencia o a la que administrativamente le corresponda, el candidato elegido dispone de treinta días desde su juramento o promesa, transcurridos los cuales, de no haber cesado o solicitado el cambio de situación, se entiende que renuncia al nombramiento de JAr. Las causas de incompatibilidad actúan, en este caso, como causas de inelegibilidad. Se trata, por supuesto, de una inelegibilidad impropia, demorada, pues no impiden la elección del candidato, sino la toma de posesión del elegido. La incompatibilidad también puede sobrevenir tras dicha toma de posesión, en cuyo caso, el JAr deberá optar en el mismo plazo señalado entre la actividad incompatible y el puesto de JAr. De no hacerlo, o de renunciar expresamente al cargo de JAr, se activará el procedimiento de elección de un nuevo JAr⁹.

El JAr tiene atribuidas asimismo varias prerrogativas, que no son privilegios subjetivos sino condiciones objetivas del cargo necesarias para poder desempeñarlo sin interferencias, presiones o amenazas.

Por su condición de normas institucionales básicas, el EAr y el resto de EEAA que regulan figuras similares al Defensor del Pueblo se limitaron a establecer los trazos esenciales de la institución, remitiendo a una ley autonómica posterior su desarrollo. El artículo 4.3 de la LJAr declaró que el JAr gozaría de las prerrogativas que la legislación estableciera, pero nada más, ya que, dada la trascendencia procesal y penal de la cuestión, la regulación de un *status* privilegiado era competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6ª de la CE), no de las CCAA. Ante el vacío legislativo, los Parlamentos de Cataluña, Andalucía y Aragón remitieron a la Mesa del Congreso de los Diputados una común proposición de ley cuya finalidad, además de regular las relaciones de estas figuras con el Defensor del Pueblo, era la concesión del *status* necesario para poder desempeñar eficazmente su cometido. Tras la tramitación parlamentaria, el resultado fue la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, cuyo artículo 1.1 extiende a los defensores autonómicos las prerrogativas de los miembros de las Asambleas legislativas de las CCAA previstas en sus EEAA. Consecuentemente, el JAr goza durante el ejercicio de su cargo de las garantías de inviolabilidad, inmunidad y aforamiento especial que el EAr otorga a los diputados de las Cortes de Aragón.

⁹ En la Rioja, como una consecuencia más del proceso de reducción del gasto público que en Castilla-La Mancha, Murcia y Asturias han llevado a la supresión de su defensor, la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano ha sido modificada por Ley 4/2012, de 20 de julio, para eliminar la exigencia de dedicación exclusiva al cargo, flexibilizar el régimen de incompatibilidades y reducir la asignación económica de la institución en función de la dedicación al puesto, todo lo cual nos merece un juicio muy negativo.

La remisión con que el legislador ha zanjado el tema plantea, no obstante, un problema interpretativo en relación con la inviolabilidad. De tomar como referencia el tenor literal del artículo 38.1 del EAr, el JAr será inviolable «por los votos y opiniones» que emita en el ejercicio del cargo. El JA, sin embargo, no emite votos ni expresa opiniones políticas. El JAr no es un actor en el proceso político, sino una garantía institucional cuya actividad consiste en recibir quejas, practicar indagaciones, dirigir recomendaciones y elevar informes, por lo que, si la inviolabilidad persigue la irresponsabilidad en el ejercicio de sus funciones, esta prerrogativa ha de extenderse a cualquier actuación dirigida a proteger derechos y tutelar el ordenamiento jurídico aragonés o el EAr, independientemente de la expresión formal que adopte.

En virtud de la remisión a la prerrogativa de inmunidad (art. 38.2 del EAr), el JAr no puede ser detenido ni retenido por los actos delictivos cometidos en territorio aragonés, excepto en caso de flagrante delito. Dado que la inmunidad de los parlamentarios autonómicos es «parcial o limitada»¹⁰, el JAr puede ser procesado sin necesidad de autorización de la Asamblea que lo designó. Al amparo también del artículo 38.2 del EAr, el JAr disfruta de aforamiento especial, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio a la Sala de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de haberse cometido el supuesto delito en territorio aragonés, y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de haber acaecido fuera de dicho territorio, distinción que cabe entender plenamente operativa pese a la referencia indistinta que realiza el artículo 1.1 *in fine* de la Ley 36/1985 a la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia en cada ámbito territorial. Y es que, extendidas al JAr las garantías de los diputados autonómicos reconocidas en el EAr, la Ley 36/1985 no puede exceptuar sus previsiones, distinguiendo entre lo previsto para los diputados y lo previsto para el JAr, por entrar en un ámbito competencial ajeno —el de la CAR— y carecer del rango formal necesario.

El JAr es, como el resto de figuras afines, un órgano unipersonal. Ello refuerza su autoridad, potencia el conocimiento y prestigio de la institución y facilita sus relaciones con las Cortes de Aragón. Pero para poder realizar su labor, el JAr ha de estar asistido por un equipo humano de su confianza y dotado de un aparato administrativo suficiente. A tal efecto, la LJAr y el RJAr le otorgan importantes facultades de autoorganización con las que determinar la plantilla y la estructura orgánica de la institución. El artículo 16 del RJAr confiere al JAr la facultad de nombrar libremente los asesores que estime necesarios de acuerdo con las partidas que figuren en su presupuesto, de estructurar la institución en áreas especializadas por materias y, en su caso, en departamentos que las agrupe y de crear una Secretaría General encargada de la ges-

¹⁰ La expresión se utilizó por primera vez en la STC 36/1981, de 12 de noviembre, fundamento jurídico 4.

tión del régimen económico, del archivo y del registro general de la institución. El artículo 18 del RJAr atribuye asimismo al JAr la facultad de designar libremente de entre sus asesores un Asesor Jefe con funciones generales de coordinación y dirección de las áreas y departamentos en que haya estructurado la institución. Y los artículos 19 y 20 del RJAr le permiten disponer de un gabinete particular, de un gabinete de prensa e información y de un órgano consultivo en materia de funcionamiento interno denominado Junta de Coordinación. El artículo 39 LJAr y los artículos 11 y siguientes del RJAr otorgan, en fin, al JAr la facultad de designar un Lugarteniente con similares funciones de asistencia y, en su caso, sustitución del JAr que la figura del Adjunto desempeña al amparo de la LODP y de otras leyes autonómicas reguladoras de instituciones similares. La designación de este cargo, sin embargo, no es libre, puesto que el art. 39.1 LJAr exige la conformidad de la Comisión de las Cortes de Aragón con la que el JAr se relaciona. Esta circunstancia ha impedido el nombramiento de Lugarteniente en las dos ocasiones en que distintos titulares de la institución lo han intentado. Y el cargo permanece inédito.

3. Duración del mandato y causas de cese

A fin de reforzar la imparcialidad y autonomía de la institución, el legislador ha querido desvincular el mandato del JAr de las coyunturas políticas derivadas de la renovación de las Cortes y del Gobierno de Aragón. A tal efecto, el artículo 8.7 de la LJAr prevé que la duración del mandato del JAr sea de cinco años, independientemente de que durante ese tiempo se produzca una o varias veces la disolución de la Asamblea legislativa y se constituyan nuevas Cortes. Concluido el mandato del JAr, la reelección de su titular resulta posible al no existir cláusula que la impida. Ante el silencio de la ley, cabe, incluso, que la reelección sea sucesiva.

La necesidad de sustraer la permanencia en el cargo a criterios fluctuantes de coyuntura política se ha dejado sentir, asimismo, en la regulación de las diversas causas de cese, fijadas en el artículo 11 de la LJAr. El supuesto ordinario de cese es la expiración de su mandato, pero, además, el cese del JAr puede producirse por la concurrencia de alguno de los siguientes supuestos extraordinarios:

- i) Por renuncia expresa, comunicada formalmente a la Mesa de las Cortes de Aragón, tras lo cual no cabe desistimiento ni, dada la condición de negocio jurídico unilateral y no recepticio que tiene esta declaración de voluntad, rechazo parlamentario.
- ii) Por fallecimiento.
- iii) Por pérdida de la condición política o de la vecindad civil aragonesas.
- iv) Por incapacidad sobrevenida declarada en sentencia firme, cualquiera que sea su extensión y límites.

v) Por inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos declarada por sentencia firme.

vi) Por condena por delito doloso establecida en sentencia firme.

vii) Por incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones apreciado por el Pleno de las Cortes de Aragón y decidido por mayoría de tres quintos de sus miembros. Previa a la votación, que deberá ser secreta de acuerdo con el artículo 101.3 del RCar, resulta preceptiva la apertura de un debate en el que el JAr tendrá derecho a intervenir en defensa de su gestión. La iniciativa para la convocatoria de dicho debate, o, lo que es lo mismo, la denuncia o acusación de incumplimiento reiterado y grave, puede partir del Presidente de las Cortes, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los diputados (art. 11.2 de la LJAR).

En los supuestos extraordinarios de cese distintos al incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones, el Presidente de la Cámara deberá declarar la causa de cese que concurra en el JAr, dando cuenta de ella al Pleno de las Cortes de Aragón a fin de que, en el plazo de un mes, se inicien los trámites para la elección de un nuevo JAr.

La permanencia del JAr cesante en funciones en tanto se produce el nombramiento de su sucesor únicamente se prevé en el caso de finalización del mandato por transcurso del tiempo legalmente establecido (art. 11.4 de la LJAR). Al objeto de evitar el descabezamiento de la institución en los otros supuestos de cese, el artículo 12.c) del RJAR ha previsto la sustitución del JAr por el Lugarteniente durante el tiempo que medie hasta la toma de posesión del nuevo JAr, con la excepción del supuesto de cese por incumplimiento grave de sus obligaciones del artículo 11.g) de la LJAR. En la práctica, sin embargo, este intento a través del RJAR de dudosa técnica legislativa, puesto que contraviene el artículo 39.2 de la LJAR, resulta inútil, pues, como se ha señalado, la figura del Lugarteniente no ha sido creada.

IV. LAS FUNCIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

El artículo 59 del EAr atribuye al JAr como misiones específicas la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos estatutariamente, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del EAr y encomienda al legislador aragonés concretar el alcance de dichas misiones, así como los resortes y medios de los que puede disponer para lograr su efectividad.

1. La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos

El JAr no tiene asignada expresamente la misión de proteger los derechos y libertades comprendidos en el título I de la CE. El artículo 59.1 del EAr pa-

rece dejar esa tarea al Defensor del Pueblo al encomendar al JAr tan sólo la protección y defensa de los derechos reconocidos en el capítulo I del EAr, que contiene, fundamentalmente, derechos sociales y culturales a modo de actualización técnico-jurídica de los derechos sociales constitucionalizados. Dicha interpretación, sin embargo, es incorrecta. El artículo 11.1 del EAr señala que «los derechos, libertades y deberes de los aragoneses y aragonesas son los establecidos en la Constitución y en el presente Estatuto», por lo que corresponde al JAr la defensa y protección no sólo de los derechos de los aragoneses reconocidos y concretizados en el EAr, sino la totalidad de los derechos y libertades reconocidos por la CE a todos los españoles.

En el ejercicio de la función de protección y defensa de los derechos, el JAr no puede promover la acción de la justicia ordinaria ni incoar procesos constitucionales de amparo, para lo que sí está legitimado, en cambio, el Defensor del Pueblo. Ello priva al JAr de los mecanismos más poderosos de actuación frente a las violaciones de los derechos y libertades fundamentales. En estos casos debe limitarse a aconsejar al interesado sobre las vías jurisdiccionales más adecuadas para restituir su derecho, pues poco más puede hacer. De ahí que el ámbito propio de intervención del JAr no sean esos supuestos, que suelen canalizarse jurisdiccionalmente, sino las actuaciones irregulares de la Administración que no causan lesión directa de derechos constitucionales y están excluidas de ordinario de otros tipos de control de la actividad administrativa. El JAr despliega todas sus potencialidades frente a los retrasos, negligencias, abusos o desidia de la Administración o de sus agentes difícilmente susceptibles de recurso jurisdiccional y de control de legalidad, que bien pueden englobarse en la noción de «mala administración» utilizada por la doctrina y reflejada en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En estos casos su intervención puede ser muy eficaz, pues además de concluir con sugerencias y recomendaciones dirigidas a la Administración puede dar lugar al conocimiento público de los hechos y sus responsables, mediante el correspondiente informe ante las Cortes y a través de los medios de comunicación.

2. La tutela del ordenamiento jurídico aragonés

La existencia del Derecho foral de Aragón, conformado históricamente por los Fueros y Observancias del Reino y compendiado en 1925 y 1967, fue la razón fundamental para incluir entre las funciones específicas del JAr la tutela del ordenamiento jurídico aragonés. Pese a la pervivencia de este cuerpo jurídico, su aplicación era escasa debido al desconocimiento, desinterés y recelo de los operadores jurídicos. Y el legislador consideró que la acción del JAr, junto con la de las Cortes de Aragón, podía contribuir a cambiar esta situación.

La misión que el EAr asigna al JAr no se reduce, sin embargo, al Derecho civil aragonés, sino que se extiende al conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico de la CAR; un ordenamiento que, como se encarga de

precisar el artículo 30 de la LJAr, se compone del Derecho civil o foral de Aragón, pero también de las leyes aprobadas en las Cortes de Aragón, de las disposiciones normativas con fuerza de ley aprobadas por la DGA y de los reglamentos emanados de la DGA en materias cuya competencia corresponde a la CAJAr.

Dada su naturaleza, el JAr carece de medios para preservar el bloque de legalidad o para expulsar del ordenamiento jurídico aragonés aquellas normas que, a su juicio, lo vulneren. El JAr no tiene legitimación procesal, por lo que para lograr que, bien en primera o segunda instancia, bien en casación, se realice una correcta interpretación del ordenamiento jurídico aragonés depende plenamente del auxilio de otras instituciones. El artículo 31.2 de la LJAr faculta, por ello, al JAr a dirigirse a quienes estén legitimados para interponer recursos o ejercitar acciones con el fin de solicitar su actuación. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, como subrayó el TC con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la LJAr, «se accederá o no a lo solicitado, según el criterio y las normas que regulen la función de los destinatarios a quienes se dirija el JAr, pero el precepto no crea o establece obligación alguna para ellos» (STC 142/1988, de 12 de julio, fundamento jurídico 4).

Ante graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación del ordenamiento jurídico aragonés por la Administración autonómica o de desconocimiento o mala aplicación por parte de algún Colegio Profesional relacionado con el mundo del Derecho, el JAr puede, asimismo, comunicarlo al Presidente de las Cortes de Aragón para que éste, una vez consultada la Junta de Portavoces, traslade la queja al superior jerárquico del funcionario en cuestión o al Colegio Profesional correspondiente, respectivamente (art. 31.1 de la LJAr). Si la infracción del ordenamiento jurídico aragonés deriva de un precepto reglamentario, el JAr debe dirigirse razonadamente al Gobierno de Aragón recomendando su modificación o derogación (art. 34 de la LJAr). En el informe anual ante las Cortes de Aragón el JAr ha de hacer referencia especial al estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento aragonés, pudiendo asimismo incluir recomendaciones que las Cortes trasladarán al organismo o autoridad competente (art. 32 de la LJAr)¹¹.

Dentro de sus limitaciones presupuestarias es cometido del JAr la realización de cuantas actividades tengan por objeto la difusión, conocimiento, estudio e investigación del ordenamiento jurídico que le corresponde tutelar

¹¹ El mayor problema para cumplimentar este apartado del informe radica en la dificultad del JAr para tener un conocimiento completo del estado de observancia y aplicación del derecho propio. Y es que, en palabras del propio JAr, «aplicar el artículo 32 de la LJAr en sus términos, supondría saber qué se hace en todas las Notarías, Registros de la Propiedad, Registros Civiles, Juzgados, Audiencias, Colegios Profesionales e, incluso, despachos de abogados y procuradores de todo Aragón». Cfr. *Informe anual de 1988*, El Justicia de Aragón, 1989, pág. 30.

(art. 33 de la LJA); cometido que el JA_r viene cumpliendo mediante la organización de cursos y jornadas de estudio, el fomento de la edición de publicaciones, la concesión de becas de investigación y ayudas para cursos de especialización en Derecho aragonés y la firma de convenios con el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado a fin de facilitar el acceso de jueces y fiscales a cursos y programas de especialización en Derecho aragonés.

3. La defensa del Estatuto de Autonomía

Aunque configurado como defensor del EA_r, el JA_r no dispone de facultades para declarar por sí la existencia de una contradicción entre lo establecido en el EA_r y una ley, disposición normativa o acto, ni de legitimación activa ante el Tribunal Constitucional. Consecuentemente, sus facultades en defensa del EA_r son limitadas y no pueden ir más allá de i) la prevención de las vulneraciones y de ii) la simple instancia o solicitud a las instituciones competentes para incoar los correspondientes procesos constitucionales una vez apreciada la posible vulneración del EA_r por alguna norma ya en vigor.

En relación con la primera de las posibilidades mencionadas, el JA_r, a diferencia del Procurador del Común de Castilla y León, carece *legalmente* de la facultad para prevenir sobre las posibles transgresiones del EA_r durante la tramitación en las Cortes de Aragón de un proyecto o proposición de ley. Pese a ello, en varias ocasiones el JA_r ha intervenido por iniciativa propia, por iniciativa de un grupo de particulares¹² o a instancia de un Grupo Parlamentario, remitiendo sugerencias a los Grupos Parlamentarios y al Presidente de las Cortes o emitiendo informes sobre los proyectos o proposiciones de ley en tramitación¹³. Y a petición del Gobierno de Aragón, el JA_r también ha emitido informes sobre borradores de proyectos y anteproyectos de ley¹⁴. Contrariada, sin embargo, por lo que consideró una interferencia del JA_r, la Mesa de las Cortes de Aragón ha rechazado esta práctica mediante acuerdo de 6 de octu-

¹² En 1998 un grupo de particulares solicitó al JA_r el examen del Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica para Aragón. Cfr. *Informe anual de 1998*, El Justicia de Aragón, 1999, págs. 697-705.

¹³ En este sentido, véanse las reflexiones del JA_r sobre el alcance de sus advertencias en relación con los proyectos y proposiciones de ley tramitados por las Cortes de Aragón, realizadas con ocasión del informe al Proyecto de Ley de Presupuestos de la CA_r para 1995 y el Proyecto de Ley de endeudamiento para la regulación de inversiones y otras operaciones de capital e incluidas en el Informe Anual del JA_r de 1995 (BOCA n° 39, fascículo 20, de 3 de mayo de 1996, págs. 1073-1074).

¹⁴ En 1998 el Gobierno de Aragón solicitó al JA_r un informe sobre el Anteproyecto de Ley de la Infancia y Adolescencia de Aragón y el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales hizo lo mismo en relación con el borrador de Proyecto de Ley sobre Informática y Protección de Datos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Cfr. *Informe anual de 1998*, El Justicia de Aragón, 1999, págs. 715-724.

bre de 2000, en el que se niega al JAr competencia para intervenir durante la tramitación parlamentaria de una ley, como pretendía hacer mediante recomendación formal dirigida a las Cortes al apreciar que el contenido del dictamen de su Comisión Institucional sobre la proposición de ley de modificación de la Ley 11/1997, de 26 de noviembre, sobre medidas urgentes en materia de personal, podía vulnerar el EAr¹⁵. El JAr, en escrito de 3 de noviembre de 2000 dirigido al Presidente de las Cortes, mantuvo que la función de defensa del EAr le amparaba para dirigirse a la Cámara durante la tramitación parlamentaria de un proyecto o proposición de ley, pero lo cierto es que, pese a los argumentos aducidos por el JAr¹⁶, la reiteración de una práctica, incluso consentida, no es fuente de facultades jurídicas que precisen un título, ni cabe construir una relación *maior ad minor* entre la facultad de dirigirse al Defensor del Pueblo instando la interposición de un recurso de inconstitucionalidad y la posibilidad de advertir a las Cortes de Aragón de que un dictamen integrado en el procedimiento legislativo puede vulnerar el EAr. El enfrentamiento institucional que el intercambio de escritos entre el JAr y las Cortes puso de manifiesto podría ser utilizado, en cualquier caso, para reflexionar sobre la conveniencia de modificar la LJA, habilitando *expresamente* al JAr para prevenir durante la tramitación parlamentaria sobre las posibles transgresiones del EAr que la aprobación de una ley aragonesa pudiera producir a fin de evitar futuros vicios y recursos de inconstitucionalidad.

La LJA no autoriza al JAr a prevenir vulneraciones, pero sí le habilita para instar a los diversos órganos legitimados la adopción de las iniciativas procesales correspondientes ante normas jurídicas ya promulgadas o actos que puedan conculcar el EAr. Cuatro son los supuestos posibles:

i) En el caso de que el JAr estime que una Ley o disposición con fuerza de ley procedente de las Cortes Generales, del Gobierno de la Nación o de los órganos legislativos o ejecutivos de otra CA contradice el EAr o que alguna de sus disposiciones, resoluciones o actos vulnera el marco competencial configurado en el «bloque de constitucionalidad», el JAr deberá comunicarlo mediante resolución motivada y pública al Gobierno de Aragón o, en su caso, a las Cortes de Aragón, «instándoles a interponer el pertinente recurso de in-

¹⁵ Vid. *Informe Anual de 2000*, El Justicia de Aragón, 2001, pág. 193.

¹⁶ En defensa de su intervención, el JAr adujo cinco razones: i) que no era la primera vez que se dirigía a las Cortes de Aragón con ocasión de la tramitación de una ley; ii) que, pudiendo interesar del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley de las Cortes de Aragón, también debía poder advertir a éstas de inconstitucionalidad; iii) que, si al amparo del artículo 28 LJA el JAr puede solicitar la subsanación de los actos no normativos de las Cortes de Aragón, también podría solicitar la subsanación de la toma en consideración de una proposición de ley; iv) que su informe lo era de legalidad, no de oportunidad; y v) que su intervención se producía para advertir de un posible vicio de inconstitucionalidad, cuya declaración posterior hubiera resultado indeseable para todos, y tras haber sido desoídos por las Cortes los informes desfavorables de la Comisión Jurídica Asesora y del Letrado de las Cortes de Aragón.

constitucionalidad o conflicto de competencia»¹⁷. Si, pese al requerimiento, estas instituciones rechazan mediante resolución motivada la presentación de estos recursos o no están legitimadas para hacerlo, como ocurre cuando la violación del EAr la causa una ley de otra CA¹⁸, el JAr «podrá dirigirse al Defensor del Pueblo interesando su ejercicio» (art. 27 de la LJA).

ii) La LJA no especifica qué debe hacer concretamente el JAr si la vulneración del EAr tiene su origen en una ley de las Cortes de Aragón o en una disposición normativa con fuerza de ley del Gobierno de Aragón, pero la hipótesis puede considerarse incluida en el artículo 27.1 de la LJA, por lo que la doctrina considera aplicable el procedimiento previsto en el precepto. El JAr, por tanto, podrá dirigirse a las Cortes o al Gobierno de Aragón, si es éste el autor de la norma cuestionada, mediante resolución motivada y publicada en BOCA o en el BOA, según proceda, instándoles a modificar dicha ley o disposición normativa. Las Cortes o el Gobierno de Aragón deberán adoptar una decisión sobre la recomendación del JAr, que deberá asimismo motivarse y hacerse pública. De optar las Cortes o el Gobierno de Aragón por mantener la disposición cuestionada, el JAr, como en el supuesto anterior, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo solicitándole la interposición del pertinente recurso de inconstitucionalidad por vulneración del bloque de constitucionalidad al que el EAr pertenece.

iii) Cuando la supuesta violación del EAr proceda de un acto no legislativo de las Cortes de Aragón el JAr puede requerir a éstas motivadamente para que lo subsanen y, caso de que lo no hagan, está autorizado para ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo «sugiriéndole la medida a adoptar» (art. 28 de la LJA). Como los actos parlamentarios que conculquen el EAr implican, al tiempo, violación de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23.1 de la CE, dicha medida no puede ser otra que la presentación del recurso de amparo contra las decisiones o actos parlamentarios sin valor de ley previsto en el artículo 42 de la LOTC.

¹⁷ Esta redacción, que parece presuponer la existencia de legitimación de las Cortes de Aragón para plantear conflictos de competencias, trae causa de la redacción del artículo 16.i) del primigenio EAr, que, hasta su reforma mediante Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, les atribuía abiertamente dicha legitimación. Con objeto de «constitucionalizar» tan singular previsión estatutaria, sin parangón en el ordenamiento jurídico de las CCAA, el artículo 186.2 del primer RCar, aprobado el 28 de mayo de 1984, la reinterpreto, admitiendo la posibilidad de las Cortes para «comparecer» en los conflictos que afectaran a la CA. Congruente con esta línea interpretativa, la redacción del artículo 41.j) EAr se refiere exclusivamente a «la personación ante el TC en los conflictos de competencia». Y lo mismo hace el artículo 224 del vigente RCar.

¹⁸ No obstante el tenor literal del artículo 162.1.a) de la CE, que parecía otorgar una legitimación activa incondicional a las CCAA para interponer recursos de inconstitucionalidad, el artículo 32.2 de la LOTC estableció que los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas legislativas de las CCAA sólo están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. Así las cosas, El Gobierno y las Cortes de Aragón no podrán interponer recurso alguno contra las leyes o disposiciones con rango de ley de otras CCAA, ni, respectivamente, contra las leyes de las propias Cortes de Aragón o las disposiciones normativas con rango legal del Gobierno de Aragón.

iv) Si, por último, la violación del EAr proviene de la actuación de alguna de las corporaciones locales aragonesas, el JAr podrá dirigirse a ella sugiriéndole la medida más oportuna a adoptar y dándole cuenta de que ha informado del caso a las Cortes de Aragón (art. 29 de la LJA^r)¹⁹.

En su esfuerzo para hacer operativa la función de defensa del EAr el legislador ha incurrido en algún exceso y no ha reparado en la potencialidad conflictiva de alguna de las iniciativas del JAr. Entre los primeros se halla la exigencia de que las Cortes y el Gobierno de Aragón respondan al requerimiento del JAr *motivadamente*. Dicha exigencia resalta, sin duda, el papel institucional del JAr, pero afecta frontalmente a la autonomía de las Cortes y altera las reglas del sistema parlamentario de gobierno. Por su parte, la apelación del JAr al Defensor del Pueblo para incoar un proceso de amparo contra actos parlamentarios sin valor de ley supondría una mediación o interferencia del JAr en las contiendas políticas de los parlamentarios y de sus grupos, quienes pueden defender sus derechos del artículo 23 de la CE por sí mismos sin necesidad de implicar al JAr en la disputa parlamentaria. En el ámbito político de una CA, además, pocas imputaciones pueden hacerse de mayor gravedad que la infracción del Estatuto por parte de las propias instituciones autonómicas o la tibieza en su defensa frente a las agresiones de otros poderes. E imputar una infracción o denunciar su tibieza ante el Defensor del Pueblo es, precisamente, lo que el JAr puede hacer al amparo de los artículos 27 y 28 de la LJA^r. El reproche político no sería, con todo, lo más grave, sino la eventual solicitud de auxilio al Defensor del Pueblo para que actúe frente a las propias Cortes de Aragón. Ello, además de colocar a las Cortes en una situación desairada, podría provocar un serio conflicto entre el JAr y quien le nombró. La denuncia del JAr ante el Defensor del Pueblo de que una ley aprobada por las Cortes de Aragón vulnera el EAr podría dar lugar a la incoación por parte de éste de un proceso de inconstitucionalidad que condujera a la expulsión del ordenamiento jurídico de esa ley; pero también podría dar lugar, como réplica a la actuación del JAr, a la destitución del JAr por parte de las Cortes mediante la puesta en marcha *por motivos políticos* del procedimiento de cese por incumplimiento de sus funciones. Ambos extremos son absolutamente indeseables y ello aconseja tanto al JAr como a las Cortes de Aragón conducirse con extrema prudencia en sus relaciones recíprocas. El JAr debe comprobar que las leyes emanadas de las Cortes de Aragón no vulneran el EAr, pero no puede convertirse en un supervisor de la actividad política y de las opciones legislativas de las Cortes.

¹⁹ Dado que la legitimación para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que menoscaben competencias de las CCAA o interfieran su ejercicio se atribuye en el artículo 65 de la LBRL a la Administración de la CA correspondiente, resulta poco operativo que el JAr informe a las Cortes de Aragón. Éstas, a través de los mecanismos de impulso y control políticos, podrán recabar la intervención de la Administración autonómica ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero más lógico sería que el JAr informara directamente al Gobierno de Aragón y no a las Cortes.

V. LAS RELACIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En el cumplimiento de sus funciones específicas, el JAr está facultado para supervisar la actividad de la Administración de la CAR y de los entes locales aragoneses en todo lo que afecte a competencias atribuidas a la CAR. Esta facultad, sin embargo, no la posee en exclusiva, sino que, en el caso de vulneración de derechos, la comparte con el Defensor del Pueblo, cuyo ámbito de actuación puede alcanzar a cualesquiera Administraciones Públicas. Unas fluidas relaciones de cooperación y coordinación entre ambas instituciones evitan los conflictos que esta concurrencia de facultades supervisoras podría provocar, siendo ordinariamente el JAr quien investiga y resuelve las quejas referidas a estos ámbitos administrativos.

1. La supervisión de la actividad de la Administración autonómica y de los servicios sometidos a control o tutela administrativa

El JAr tiene potestad para supervisar la actividad de la Administración de la CAR que pueda menoscabar derechos e intereses legítimos, conculcar el ordenamiento jurídico aragonés o vulnerar el EAr. La premisa para actuar, por tanto, es la supuesta vulneración de un derecho o norma jurídica.

A efectos de su control por el JAr, la Administración de la CAR no se reduce a la estructura jerarquizada de los respectivos Departamentos o Consejerías. Según el artículo 59.2.a) del EAr, la Administración de la CAR sometida a supervisión está constituida por el conjunto de órganos administrativos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo, de donde se deduce que la facultad supervisora del JAr se extiende a la Administración autonómica en términos latos, alcanzando a cualesquiera autoridades, funcionarios o personal laboral al servicio de la CAR, a sus entes instrumentales o empresas dependientes y a todo tipo de organismos, entidades, personas jurídicas públicas y privadas que realicen un servicio público por cuenta de la Administración de la CAR.

Para despejar cualquier duda acerca de las facultades supervisoras del JAr sobre las personas o entidades privadas que asumen la gestión descentralizada de servicios públicos, la letra c) del artículo 59.2 del EAr cita expresamente como objeto de supervisión los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la CAR. Se asume, de este modo, la multiplicidad de formas bajo las que puede presentarse el hecho administrativo y la diversidad de sujetos que en la actualidad, mediante las técnicas de desconcentración y descentralización productiva, pueden gestionar lo público.

Mayores problemas suscita la determinación del ámbito de supervisión del JAr sobre la actividad del órgano colegiado ejecutivo de la CAr o de los Consejeros que lo integran. De tener en cuenta la distinción realizada en el propio EAr entre el Gobierno de Aragón, integrado por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros (art. 53.2), y la Administración autonómica, regulada en el título III del EAr, el JAr no podría supervisar su actuación. Considerando sistemáticamente las funciones del JAr, parece claro, sin embargo, que el JAr puede controlar las disposiciones y resoluciones del Gobierno, o de cualquiera de sus miembros individualmente considerados, en el desempeño de sus tareas de tutela del ordenamiento jurídico aragonés y defensa del EAr, como se desprende de los artículos 27 a 34 de la LJA. Y también debería poder hacerlo frente a supuestas vulneraciones de derechos de los ciudadanos pese a la estricta distinción llevada a cabo en el EAr entre el Gobierno y la Administración de Aragón.

Partiendo del propio artículo 152.1 de la CE, que atribuye a los Consejos de Gobierno de las CCAA funciones ejecutivas *y administrativas*, cabe decir que Gobierno y Administración aparecen con frecuencia conectados, cuando no confundidos, para la mejor consecución de los fines de la respectiva CA. La legislación organizativa autonómica suele encargar al Consejo de Gobierno la dirección de la Administración, al tiempo que, de una parte, se reconocen determinadas facultades administrativas al Presidente (especialmente, en el País Vasco y Andalucía, donde el Presidente ocupa una posición muy destacada dentro de la estructura administrativa) y, de otra, se configura a los Consejeros no sólo como miembros de un colegio, sino como órganos unipersonales de relevancia externa con atribuciones propias al frente de su Departamento. En Aragón, concretamente, el artículo 13.1 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, reguladora del Presidente, de la Diputación General de Aragón y de la Administración de la CAr, que atribuía la dirección de la Administración a la Diputación General de Aragón (DGA) —denominación historicista utilizada originariamente para referirse al ejecutivo aragonés—, era la antesala del artículo 30, donde el Presidente, los Consejeros y la propia DGA se consideraban formalmente «órganos superiores de la Administración» de la CAr, asumiéndose así normativamente que la DGA, además de tareas de dirección política, realizaba actos sometidos al Derecho administrativo y al control contencioso-administrativo. Unos actos que, lógicamente, podían ser supervisados por el JAr.

Tras la aprobación de las Leyes 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad y los textos refundidos que les han sucedido²⁰, y la aprobación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Ara-

²⁰ Dichos textos refundidos fueron aprobados, respectivamente, por sendos Decretos Legislativos 1/2001 y 2/2001, de 3 de julio, y modificados por Ley 20/2003, de 18 de julio.

gón, ni el Presidente ni el Gobierno de Aragón son ya considerados órganos superiores de la Administración autonómica²¹. En puridad, carecen de condición administrativa, por lo que, atendiendo al tenor literal del artículo 59.2.a) del EAr y del artículo 2.1 de la LJA, sus actividades no podrían ser supervisadas por el JA. Ocurre, sin embargo, que, pese a la distinción formal, tanto el Presidente como el Gobierno de Aragón siguen teniendo atribuidas importantes funciones administrativas que los artículos 4 y 12 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, mencionan respectivamente. De ahí que, independientemente de las opciones legislativas, en nuestra opinión, el concepto «Administración» usado en la LJA debe entenderse en sentido lato, posibilitándose de este modo la supervisión del JA siempre que en organismos institucionales no personificados o no inmersos en la persona Administración Pública se actúe la función de administrar. La admisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra actos *materialmente* administrativos de órganos políticos ante la sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA (art. 74.1.b) y c) de la LOPJ) constituye una muestra clara de esta tendencia. Si cabe el control de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre órganos que no son formalmente Administración, no debe existir inconveniente alguno en admitir la facultad supervisora del JA sobre la actividad administrativa del Gobierno de Aragón e, incluso, de las Cortes de Aragón. Así lo han previsto expresamente en relación con sus comisionados parlamentarios el artículo 13.2 de la Ley del *Ararteko*, al excluir de sus poderes de inspección al Parlamento y al Gobierno, «con excepción, en ambos casos, de la actividad administrativa que puedan desarrollar», y el artículo 1.3.c) de la Ley Foral 4/2000, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que incluye en el ámbito de supervisión del Defensor a «la Administración parlamentaria y la actividad administrativa de las instituciones creadas por el Parlamento de Navarra».

2. El control del Justicia de Aragón sobre la Administración local

El artículo 33.2 del primigenio EAr limitaba la facultad de supervisión del JA a la actividad administrativa de la CA, pero el legislador aragonés optó en el artículo 2.2 de la LJA por ampliar el ámbito de supervisión a la actividad administrativa de los entes locales cuando ésta afectara a cuestiones atribuidas estatutariamente a la CA; es decir, sobre las materias que, gestionadas por las entidades locales, fueran de competencia autonómica. El Presidente del Gobierno, que nada había objetado a la Ley catalana del *Síndic de Greuges* (art. 1.1), la ley del Diputado del Común (art. 1.1) y la Ley del *Ararteko* (art.

²¹ Los Consejeros, en cambio, en su calidad de titulares de los Departamentos, unidades en que se organiza la Administración, continúan siendo, ahora en solitario, los órganos superiores de la Administración de la CA (art. 8.1 del TRLA).

9.1.c)), que se expresaban en los mismos términos, y que, con posterioridad, nada alegraría tampoco respecto de idénticas facultades reconocidas en otras leyes, interpuso recurso de inconstitucionalidad aduciendo que el artículo 2.2 de la LJAr era contrario al bloque de constitucionalidad (art. 28.2 de la LOTC) al desbordar lo dispuesto en el artículo 33.2 del EAr.

Aunque existían razones para defender la constitucionalidad del precepto²², el TC optó por realizar una interpretación restrictiva del artículo 2.2 de la LJAr. A tal efecto, le resultó útil la Exposición de Motivos de la propia LJAr, cuyo tenor, que limita la competencia del JAr sobre los entes locales «en las materias transferidas a la CA» y declara la voluntad de la CA «de no interferir en las competencias de otros poderes», aclaraba a su juicio el alcance del artículo 2.2 de la LJA que, de interpretarse literalmente, chocaba con el artículo 33.2 del EAr. Para no vulnerar el EAr, la facultad supervisora del JAr sobre la Administración local debía recaer «tan sólo sobre la actuación en el ejercicio de competencias propias de la Comunidad que hayan sido transferidas o delegadas en los entes locales», ya que en tales supuestos dichos entes actuarían como órganos descentralizados de la propia CA²³. Esta interpretación reducía drásticamente el ámbito de supervisión del JAr sobre las corporaciones locales aragonesas. La paradoja resultaba evidente. El propio artículo 33.2 del EAr se convertía según el TC en el principal obstáculo para ampliar por ley autonómica las facultades del JAr; un obstáculo que, lógicamente, sólo existía para el JAr, y no para otros comisionados autonómicos, cuyas leyes no fueron recurridas ni reinterpretadas por el TC.

El TC modificó su criterio con ocasión de un supuesto muy similar de atribución por vía legal de competencias supervisoras sobre los entes locales a un

²² Por un lado, debía tenerse en cuenta el amplio poder de autoorganización conferido a las CCAA, en absoluto limitado por la inexistencia de habilitación estatutaria previa. Y menos aún de tratarse de una simple ampliación del marco competencial de una institución que, como el JAr, estaba prevista en el EAr. Carecía de sentido, además, que las previsiones del propio EAr acerca del JAr actuaran como límite de una facultad de autoorganización que, de no existir dichas previsiones, se ejercería libremente. Sobre todo, teniendo en cuenta que el poder de supervisión atribuido al JAr recaía en el ámbito competencial de la CA. Dada la naturaleza bifronte de municipios y provincias, que, según la STC 84/1982, de 23 de diciembre (fundamento jurídico 4), hacía imposible calificarlos de forma unívoca como «intracomunitarios» o «extracomunitarios», el precepto, interpretado literalmente, tampoco resultaba contradictorio con la autonomía local garantizada en el artículo 137 de la CE, ni con su consideración de elementos de división y organización territorial del Estado, que comparten con las CCAA. En cuestiones organizativas los entes locales están vinculados a la normativa autonómica, dentro de las bases del Estado, y en las competenciales existe una concurrencia de facultades entre el Estado y las CCAA, por lo que no debía existir inconveniente para reconocer la facultad de supervisión del JAr en aquellas materias que, atribuidas por el EAr a la CA, son ejercidas por municipios y provincias, abstracción hecha de su transferencia o delegación específica. Oponer a su control el principio de la autonomía local parecía, por otra parte, infundado, pues éste no implica la ausencia de controles sobre los entes locales, sino la libertad para adoptar decisiones en su ámbito competencial específico y el derecho a intervenir en aquellos asuntos relativos a sus intereses.

²³ STC 142/1988, cit., fundamento jurídico 5.

organismo no previsto en el EA de Cataluña²⁴, pero el JAr ya no podía beneficiarse de esta nueva doctrina. Y mientras otros defensores autonómicos suscribieron convenios de coordinación y colaboración con el Defensor del Pueblo que les habilitaban para investigar y resolver las quejas relativas a las corporaciones locales sobre aquellas materias que fueran competencia autonómica²⁵, el JAr tuvo que limitar su facultad de supervisión a las quejas relativas a materias que hubieran sido transferidas o delegadas por la CAr a los entes locales, remitiendo el resto al Defensor del Pueblo o admitiéndolas formalmente a mediación, de modo que su intervención sobre la corporación local afectada sólo tenía virtualidad si era aceptada por la propia corporación.

Dado que el obstáculo para el ejercicio legítimo por parte del JAr de la facultad de supervisión de la Administración local en aquellas materias que fueran competencia de la CAr se hallaba en el propio EAr, el legislador estatutario tenía en su mano la solución bien acomodando la redacción del artículo 33.2 del EAr a la del artículo 2.2 de la LJAr o remitiéndose en este punto a la redacción que contuviera la LJAr, como hizo la LO 4/1996, de 30 de diciembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, al ampliar el objeto de la actividad supervisora del Diputado del Común «a las actividades de las Administraciones públicas canarias de acuerdo con lo que establezca la ley» (art. 14). En la reforma del EAr llevada a cabo en 1996 se desaprovechó la ocasión para superar el problema. No ha pasado lo mismo, en cambio, en la reforma estatutaria de 2007, en la que se ha optado por una combinación de las dos fórmulas citadas: la incorporación de la facultad de supervisión del JAr sobre la Administración local al EAr y la remisión estatutaria al legislador ordinario por lo que respecta al alcance de dicha facultad. El artículo 59.2.b) del EAr, en efecto, atribuye ahora *expressamente* al JAr la facultad de supervisión de la actividad de los «entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia»; con el alcance

²⁴ La STC 187/1988, de 17 de octubre, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la Ley catalana 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, proclamando la libertad creadora del legislador autonómico para atribuir competencias supervisoras sobre la actividad financiera de las Corporaciones locales, no obstante el silencio estatutario acerca de esta institución y la existencia de un órgano estatal —el Tribunal de Cuentas— dotado de idénticas competencias. Y tres años después, en el STC 18/1991 de 31 de enero, dictada en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, creadora del Consejo de Cuentas, reiteró su interpretación.

²⁵ Entre 1991 y 1997 alcanzaron acuerdos con el Defensor del Pueblo el *Síndic de Greuges* de Cataluña (27 de febrero de 1991 y 15 de junio de 1995), el Diputado del Común (3 de febrero de 1993 y 7 de julio de 1997), el Procurador del Común de Castilla y León (1 de febrero de 1996), el Valedor del Pueblo (26 de febrero de 1997) y el Defensor del Pueblo Andaluz (19 de junio de 1997). Todos estos convenios fueron denunciados en 2000 por cambio de titular tras el nombramiento como Defensor del Pueblo de D. Enrique Múgica Herzog. Esta decisión no ha impedido que, en la práctica, las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos siguieran desenvolviéndose conforme a las pautas de funcionamiento cristalizadas y formalizadas en dichos acuerdos.

y efectos, por tanto, que señale el legislador aragonés al que se remite el EAr. Así las cosas, en el ejercicio de su función el JAr puede supervisar la actividad de la Administración local aragonesa en los términos literales —sin restricción interpretativa derivada de la jurisprudencia constitucional— en que se expresa el actual artículo 2.2 de la LJAr, aunque sin perjuicio de las facultades del Defensor del Pueblo. En el ámbito local, por tanto, el JAr investiga y resuelve ordinariamente todas aquellas quejas relativas a materias reservadas por el EAr a la CAr, hayan sido o no transferidas o delegadas por ésta. En el supuesto de que el ciudadano remita simultáneamente este tipo de quejas al JAr y al Defensor del Pueblo, quien ordinariamente resuelve es el JAr, salvo que, por la razón de la repercusión del asunto o por razón de homologación de sus efectos con criterios anteriormente adoptados, el Defensor del Pueblo decida investigar directamente. Si las quejas, en fin, se refieren a actos de los entes locales sobre materias que no son competencia autonómica, el JAr intenta la mediación con el ente local, remitiendo la queja al Defensor del Pueblo caso de fracasar ese intento.

3. El Justicia y la Administración del Estado con sede en la Comunidad Autónoma

El JAr no está capacitado para supervisar la actuación de la Administración del Estado con sede en la CAr. Dicha facultad de supervisión corresponde en exclusiva al Defensor del Pueblo y a él deben dirigirse las quejas de los ciudadanos. El Defensor del Pueblo puede, no obstante, recabar la colaboración del JAr para la mejor eficacia de sus gestiones (art. de la 2.3 de la Ley 36/1985), en cuyo caso, como el JAr actúa a estos efectos en interés y por cuenta del Defensor del Pueblo, dispone de idéntico poder de supervisión que el Comisionado estatal, pudiendo exigir plenamente en sus indagaciones el auxilio, preferente y urgente, de todos los poderes públicos (art. 19 de la LODP), quienes no podrán rechazar su intervención. Fuera de los supuestos en que el Defensor del Pueblo recabe la actuación en su nombre del JAr, éste debería limitarse a trasladar a aquél las quejas que los ciudadanos aragoneses le hayan dirigido relativas a las Administraciones central o periférica del Estado, dando cuenta de ello al autor de la queja, como indica el artículo 6.3 LJAr. En muchas ocasiones, sin embargo, lo cierto es que el JAr sólo remite las quejas sobre la Administración del Estado radicada en la CAr que se le presentan tras haber intentado solucionarlas mediante una actividad de información o un intento de mediación. El artículo 2.3 de la LJAr permite al JAr dirigirse en el ejercicio de su función «a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad». Ello no le otorga facultad para supervisar «ni impone obligación alguna para tales Administraciones», como subrayó el TC²⁶, pero le habilita para solicitar informa-

²⁶ STC 142/1988, cit., fundamento jurídico 3.

ción o auxilio. Y al amparo de dicho precepto, el JAr configura la iniciativa que emprende ante los órganos de la Administración del Estado como una mediación en sentido impropio entre dichos órganos y los ciudadanos, que sólo se lleva adelante si el órgano administrativo la acepta. En algunas ocasiones, el JAr ni siquiera media, pues las quejas recibidas plantean cuestiones de mera información o pueden ser resueltas mediante una rápida gestión, lo que evita al JAr, como en los supuestos en que el problema se resuelve mediante mediación, tener que dar traslado de las quejas al Defensor del Pueblo²⁷.

VI. LAS FORMAS DE ACTUACIÓN DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

1. Procedimiento de oficio y a instancia de parte

En el cumplimiento de sus funciones, el JAr puede actuar tanto de oficio como a instancia de parte (art. 13 de la LJAr).

La posibilidad de actuar de oficio beneficia a los colectivos más desprotegidos, que difícilmente tendrían acceso a la institución por incapacidad o desconocimiento. Los menores, los ancianos, los discapacitados, las minorías étnicas y los extranjeros pueden ver de este modo, merced al impulso del JAr, atendidos sus derechos. La actuación de oficio resulta, por otra parte, especialmente relevante en relación con las funciones de defensa del EAr o de tutela del ordenamiento jurídico aragonés y en aquellos ámbitos de la actividad administrativa que, por afectar a determinados intereses colectivos o difusos, rara vez suelen dar lugar a la presentación individual de quejas. En estos casos, el JAr no debe esperar a ser instado para actuar. Basta el conocimiento por cualquier medio de una irregularidad administrativa grave, de la vulneración del EAr o de la inaplicación o deficiente aplicación del derecho aragonés para justificar su intervención. Iniciado el procedimiento de oficio —para lo que no existe limitación de plazo alguno desde que se produzca el hecho que motive su apertura—, la tramitación del respectivo expediente resultará sustancialmente idéntica a la prevista respecto de las quejas promovidas a instancia de parte, «sin perjuicio de las particularidades propias que la naturaleza de la actuación requiera» (art. 38 del RJAr).

La legitimación para incoar un procedimiento a instancia de parte ha sido configurada en términos muy amplios, al asumirse a este respecto la noción de orden procesal contencioso-administrativo de «interés legítimo». Para acudir al JAr, por tanto, no es preciso alegar un interés directo o la vulneración de un derecho subjetivo; basta la existencia de un interés propio, cualificado y específico que puede afectar a la esfera patrimonial o profesional del afectado; un interés que resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica

²⁷ Informe Anual de 1988, El Justicia de Aragón, 1989, págs. 27-28.

derivada de la reparación pretendida²⁸, y que no tiene otro límite, como la jurisprudencia contencioso-administrativa ha reconocido²⁹, que los agravios potenciales o futuros y el mero interés en la defensa objetiva de la legalidad. Así las cosas, cualquier persona física o jurídica que aduzca dicho interés legítimo relativo al objeto de la queja está habilitada para instar la acción del JAr. La concurrencia de un beneficio material o jurídico, la afección de su posición jurídica o el menoscabo de sus intereses por decisiones administrativas resultan, a estos efectos, suficientes, aunque el beneficio o los perjuicios se produzcan por vía indirecta o refleja.

La nacionalidad, la residencia, la minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión y, en general, cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una Administración no son impedimentos para instar un procedimiento ante el JAr (art. 12.1.a) de la LJAr). Y tampoco lo es la ausencia de recursos económicos, pues todas las actuaciones del JAr son gratuitas (art. 14.2 de la LJAr).

Los diputados, las Comisiones de Investigación y la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón están igualmente legitimados para solicitar la intervención del JAr. Y también pueden dirigirse al JAr los miembros de las Corporaciones locales incluidas «en su ámbito territorial» (art. 12.1 de la LJAr), aunque, al igual que los diputados regionales, en razón del cargo público que ocupan e interesándose por cuestiones que trasciendan de su particular interés. No pueden incoar la actuación del JAr las autoridades administrativas «en asuntos de su competencia» (art. 12.3 de la LJAr), pero, fuera de este supuesto concreto, los empleados públicos poseen plena legitimación para hacerlo³⁰.

La queja es el acto por el que se pone en conocimiento del JAr unos hechos relacionados con la actividad de una Administración Pública, requiriéndole para que actúe en ejercicio de sus funciones. Aunque en otras leyes autonómicas reguladoras de figuras afines se admite la queja oral, el artículo 14.1 de la LJAr exige que la petición de parte ante el JAr se presente por escrito, en cualquiera de las lenguas o modalidades lingüísticas de la CA, acreditándose en ella la identidad del interesado y, en su caso, del presentador. El secreto de ambas identidades queda garantizado legalmente. No se admiten quejas anónimas, pero ello no obsta para que el JAr pueda iniciar una investigación de oficio partiendo del supuesto denunciado en las mismas.

²⁸ STC 192/1997, de 11 de noviembre, fundamento jurídico 2º.

²⁹ STS de 28 de junio de 1994 (RJ 5050).

³⁰ El artículo 2.8 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo exige para dar trámite a las quejas de los empleados públicos que hayan agotado previamente las posibilidades de solicitud y reclamación internas. En España, el Defensor del Pueblo y algún otro defensor autonómico se han planteado la posibilidad de introducir alguna modulación similar de la legitimación de dichos empleados, pero el marco legal del JAr lo impide claramente.

En la queja deben figurar con claridad tanto los hechos en los que se basa como las pruebas que puedan servir para fundamentarla. En todo caso, para que la denuncia prospere ha de presentarse dentro del plazo de un año «desde que el afectado pudo solicitar la intervención del JAr» (arts. 14.3 de la LJAr y 39 del RJAr). La fijación de este plazo pretende evitar que lleguen al JAr quejas desfasadas en el tiempo, pero, como ha subrayado la doctrina, resulta paradójico que la tutela de los derechos y libertades se someta a término como si el JAr fuera, en lugar de una garantía informal, una garantía jurisdiccional a la que se accede mediante acciones con plazos de prescripción y caducidad. Y no es ésta la única crítica, pues el cómputo de dicho plazo se inicia a partir de un hecho de difícil prueba: el efectivo conocimiento de la vulneración por el interesado.

Formulada la queja, el JAr inicia un procedimiento informal cuya apertura no otorga al interesado el conjunto de derechos previstos en el procedimiento administrativo. La existencia de algunas reglas de funcionamiento que vinculan al JAr confieren, con todo, algunos derechos a los reclamantes. El JAr se obliga, concretamente, a registrar y acusar recibo de la queja, proporcionando en el mismo acto un justificante al presentador que, debidamente identificado, así lo solicite (art. 15.1 del LJAr). Y obligado queda el JAr, asimismo, a motivar su rechazo, así como a dar traslado al autor de la queja de las resoluciones adoptadas o, en su caso, del archivo de las actuaciones (art. 24 de la LJAr). La aprobación por el JAr el 16 de octubre de 2001 de un Código de Buena Conducta Administrativa³¹, inspirado en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa aprobado por el Parlamento Europeo a iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo, ha aumentado, en fin, las garantías del procedimiento de tramitación de quejas. Y, aunque dicho procedimiento no pueda equipararse al administrativo, lo cierto es que el Código prevé la información del curso del procedimiento, la transparencia administrativa, el establecimiento de un plazo razonable para la adopción de decisiones y la exigencia de motivación y consagra, como principios que han de regir la actuación del JAr, los de legalidad, ausencia de discriminación, proporcionalidad, imparcialidad, confianza legítima y confidencialidad.

Tras el registro de la queja, comienza la fase de admisión consistente en el estudio de los requisitos formales y del contenido del escrito, a cuyo término se decide continuar con su tramitación o rechazarla.

El rechazo es obligado ante las quejas anónimas, pudiendo decidirse igualmente en las que se advierta mala fe por parte del interesado, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o cuya tramitación pueda ocasionar perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. A estos efectos se considera

³¹ BOCA núm. 173, 5 de noviembre de 2001.

«tercera persona» a los otros interesados en la actuación administrativa analizada que no han presentado quejas y que, al no haber sido oídos, podrían verse perjudicados (art. 15.3 de la LJAr). El JAr tampoco entrará a conocer de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial. Y si, iniciado el procedimiento, se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia, querrela o recurso ante los Tribunales ordinarios o ante el TC, el JAr deberá suspender su tramitación, lo que no impedirá, sin embargo, la investigación sobre la problemática general que se derive de la queja presentada. El rechazo de las quejas, contra el que no cabe recurso, debe ser, en cualquier caso, escrito y motivado. Y el JAr, si así lo estima, puede informar al interesado acerca de la existencia de otras vías para defender su interés (art. 15 de la LJAr).

La admisión a trámite permite la continuidad del procedimiento. En el acuerdo de admisión el JAr debe especificar si la actividad precedente es i) la supervisión de la Administración, ii) la mediación, dirigida a conseguir la conciliación entre las partes antes de resolver sobre su remisión o no al Defensor del Pueblo o iii) la mera información al interesado sobre el tema planteado (art. 41.2 del RJAr). El acuerdo de admisión no interrumpe los plazos previstos para el ejercicio de las acciones administrativas o jurisdiccionales que puedan traer causa de los hechos denunciados (art. 15.4 de la LJAr).

2. La instrucción

Admitida la queja o iniciado un expediente de oficio comienza la instrucción, consistente en el estudio del asunto y la práctica de las indagaciones que resulten necesarias (arts. 16 de la LJAr y 41.2 del RJAr). La realización de dichas tareas corresponde al Asesor del JAr a quien se le asigne el expediente. Para el desempeño de su cometido, el Asesor dispondrá de un documento acreditativo de su condición, personal e intransferible, cuya exhibición deberá ser considerada delegación suficiente para comparecer ante cualquier órgano o funcionario sujeto a la supervisión del JAr, a los efectos previstos en el artículo 19 de la LJAr. Concluida la instrucción, el Asesor responsable elevará al JAr una propuesta de resolución o de remisión al Defensor del Pueblo, en su caso. Dicha previsión, justificada en la imposibilidad material de que el titular de la institución pueda abarcar por sí mismo la instrucción de todos los expedientes, le aleja del trabajo cotidiano de investigación; le coloca, digamos, en la posición de coordinador, de supervisor o de última instancia decisoria. El alejamiento de las tareas investigadoras no significa, sin embargo, desconocimiento del estado de tramitación de los expedientes. Al contrario. La coordinación o supervisión de la actividad de sus Asesores puede propiciar un mejor conocimiento del conjunto. Por lo demás, la actividad investigadora realizada por los Asesores debe ser imputada al propio JAr, en nombre del que actúan. Y, aunque en la mayoría de los expedientes el JAr no se implique per-

sonalmente en su tramitación, sí lo hace en aquellos asuntos de mayor relevancia o significación, dando muestras públicas de su interés sobre determinadas cuestiones e, incluso, realizando una labor personal de investigación.

Al objeto de garantizar la posibilidad de que la Administración denunciada sea oída con carácter previo a la adopción de la decisión correspondiente, el JAr puede dar cuenta de la queja al órgano administrativo, entidad o corporación afectados, para que su responsable le remita un informe escrito sobre la cuestión en el plazo máximo que el JAr conceda a tal efecto. En el supuesto de que la queja a investigar afecte a la conducta de algún empleado público, el JAr lo hará saber directamente a dicho empleado a fin de que pueda responder por escrito en relación con los hechos imputados, aportando los documentos y testimonios que considere oportunos. El superior jerárquico o autoridad del organismo del que el funcionario dependa —al que el JAr también dará cuenta—, puede prohibir al personal a su servicio responder a estas requisitorias, pero ha de hacerlo mediante escrito motivado (arts. 17 y 18 de la LJA). El JAr puede dirigirse, por tanto, directamente al órgano o al funcionario encargado del asunto objeto de la queja, pero también puede comunicarse con el titular del Departamento del órgano o funcionario afectados, opción alternativa que ofrece algunas ventajas, como una más rápida solución del problema.

En sus indagaciones, el JAr ha de ser auxiliado por las Administraciones Públicas. Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración de la CA y de los entes locales cuando actúen en el ámbito de competencias de la CA deben facilitarle las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos, así como poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que el JAr o sus delegados requieran (art. 19 de la LJA). Aunque la investigación ha de llevarse con reserva absoluta, el JAr está habilitado para hacer público el nombre «de las autoridades, funcionarios o de los organismos públicos que obstaculicen sus funciones» y destacar este hecho en sus relaciones con las Cortes de Aragón (art. 21.1 de la LJA), amenaza que sin duda estimula la colaboración del personal administrativo con el JAr. Como subrayó el TC, estos preceptos no son aplicables a las autoridades y personal de las demás Administraciones Públicas con sede en Aragón, cuyos funcionarios están obligados tan sólo a prestar al JAr información y ayuda.

A diferencia de otras leyes autonómicas reguladoras de figuras afines, el artículo 21.2 de la LJA advierte de la responsabilidad penal en que incurrirán quienes incumplan su deber de colaboración. La LJA no concreta dicha responsabilidad, pero está regulada en el artículo 502.2 del CP que tipifica el delito de desobediencia en que puede verse incurso un funcionario al obstaculizar las investigaciones del Defensor del Pueblo u órganos similares de las CCAA «negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos le

solicitaran o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación». De acaecer estos hechos, el JAr podrá dirigirse al Ministerio Fiscal, al igual que si descubre alguna irregularidad en el funcionamiento de la Administración susceptible de constituir delito o falta (arts. 21.2 y 3 de la LJAr).

Con objeto de reforzar su posición y la efectividad de su actividad supervisora, el artículo 1.2 de la Ley 36/1985 extendió a los defensores autonómicos algunas garantías otorgadas al Defensor del Pueblo. Es así como el JAr dispone de i) la garantía añadida de la inviolabilidad y el secreto de las comunicaciones que le dirijan personas internadas o detenidas (art. 16 de la LODP); ii) la posibilidad de ejercitar directamente acciones de responsabilidad contra autoridades, funcionarios o agentes civiles sin interponer reclamación previa por escrito (art. 26 de la LODP); iii) el deber del Fiscal del TSJAr de informarle periódicamente, o cuando el JAr lo solicite, del estado en que se encuentran las actuaciones iniciadas a su instancia (art. 25.2 de la LODP); iv) la opción de notificar al Defensor del Pueblo las infracciones o irregularidades observadas en la actuación de las Administraciones públicas no autonómicas con sede en la CAr, a fin de que éste las ponga en conocimiento del Fiscal General del Estado; v) la continuidad de su actividad supervisora durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio; y, en fin, vi), el deber de auxilio, preferente y urgente, de todos los poderes públicos (art. 19 de la LODP), cuya extensión al JAr y al resto de figuras autonómicas afines sólo es predicable respecto a los poderes públicos sometidos a su facultad de supervisión; esto es, a los poderes públicos autonómicos y a los entes locales cuando ejercitan competencias autonómicas, pero no al resto de Administraciones.

3. Las resoluciones y su contenido

Concluidas las investigaciones, el JAr, a la vista del informe elevado por el Asesor responsable, adoptará la resolución correspondiente, contra la que no cabe recurso (art. 15.4 de la LJAr). Dada su naturaleza de magistratura de persuasión o influencia, sus decisiones en esta fase no podrán modificar ni anular actos o resoluciones administrativas (art. 22.2 de la LJAr). Como es sabido, la superación del problema del que la queja trae causa no depende del JAr, sino de la actuación del organismo público o de la autoridad administrativa competente, a los que sólo cabe formular, según los casos, «advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios, relativos a sus deberes legales» (art. 22.1 de la LJAr).

El procedimiento también puede concluir con una resolución de archivo del expediente. Es lo que ocurrirá si, requerido el interesado para ampliar información o documentación considerada necesaria, éste no la facilitara dentro del plazo fijado, considerándose decaída su pretensión. El archivo se decidirá igualmente por haberse satisfecho la pretensión con anterioridad, por falta de

indicios sobre actuación irregular alguna o por remisión del asunto al Defensor del Pueblo u otra figura autonómica similar.

En todo caso, el JAr debe dar cuenta del resultado de sus actuaciones al autor de la queja, al funcionario u organismo público afectado por la investigación y, en su informe anual, a las Cortes de Aragón, destacando genéricamente el sentido de sus resoluciones así como el hecho de que fueran asumidas o no por el órgano administrativo responsable. A fin de poder reflejar esta circunstancia, el JAr concede al organismo, autoridad o funcionario implicados un plazo para que manifiesten si aceptan o no los términos de la resolución. Y sólo recibida la contestación o transcurrido el plazo fijado al efecto sin que ésta se produzca, el JAr acuerda el archivo definitivo del expediente. La ausencia de contestación de la Administración sobre las resoluciones del JAr debería llevar aparejada, de conformidad con la Proposición no de Ley núm. 23/99-V aprobada por las Cortes de Aragón, su publicidad mediante publicación en el BOA y en las comparecencias que el JAr efectúe ante las Cortes de Aragón con ocasión de la presentación de su informe anual o ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, aunque no siempre sea así. De requerirlo la urgencia o la importancia de ciertos hechos derivados de expedientes concretos, el JAr puede, asimismo, presentar a la Cámara informes extraordinarios de contenido particularizado. Y cuando la apertura del expediente se hubiera debido a una petición parlamentaria, el JAr se dirigirá, en fin, al diputado o a la Comisión correspondiente de las Cortes de Aragón (art. 24 de la LJAr).

En función de la materia a la que se refieran, las resoluciones del JAr pueden presentarse bajo la forma de recordatorios, advertencias, sugerencias y recomendaciones.

De acuerdo con las definiciones contenidas el artículo 43 del RJAr, los *recordatorios* son las resoluciones que recuerdan a la Administración «la obligación de ajustarse a determinado precepto legal», lo que las hace especialmente apropiadas para lograr, en el ejercicio de las funciones tutelares del JAr, la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés y del EAR.

Las *advertencias* son aquellas resoluciones por las que «se comunica a la Administración o funcionario, en su caso, la necesidad de modificar un determinado comportamiento que, de persistir, pudiera dar lugar al ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 21 de la LJAr», es decir, la publicidad del nombre de quienes obstaculizaran las actividades inquisitorias del JAr y, eventualmente, el traslado de los hechos al Ministerio Fiscal por si pudieran incurrir en responsabilidad penal.

Las *sugerencias*, por su parte, se dirigen a la Administración, a las Cortes de Aragón, o a la autoridad competente, para indicarle «la conveniencia de iniciar o corregir determinado tipo de actuación, en el marco de las funciones legalmente encomendadas a la institución». Dada la amplitud de la definición, pue-

den tener muy diverso contenido. La propia LJAr prevé expresamente algunas de ellas: i) la sugerencia de fórmulas de conciliación o acuerdo para solventar un problema determinado (art. 22.3 de la LJAr), que tiene como destinatarios al reclamante y a la Administración o funcionario afectados; ii) las sugerencias dirigidas al Defensor del Pueblo, bien a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo frente a una decisión jurisdiccional que infrinja derechos fundamentales (art. 23 de la LJAr), o de un recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones que vulneren el EAr, caso de que el Gobierno o las Cortes de Aragón decidan no hacerlo o carezcan de legitimación (art. 27.4 de la LJAr), o bien para que adopte la medida más eficaz contra los actos de las Cortes de Aragón vulneradores del EAr que éstas se hayan negado a subsanar (art. 28 de la LJAr); iii) la sugerencia dirigida a una corporación local aragonesa con objeto de que evite la violación del EAr (art. 29 de la LJAr); y iv) la sugerencia dirigida a cualquier autoridad competente, para que, a fin de fijar doctrina legal, ejercite las acciones jurisdiccionales correspondientes en defensa del EAr o del ordenamiento jurídico aragonés (art. 31.2 de la LJAr).

Las *recomendaciones*, finalmente, cuyos destinatarios pueden ser la Administración, el Gobierno de Aragón y las Cortes de Aragón, sirven para indicar la conveniencia de efectuar determinadas actuaciones que eliminen «un defecto o irregularidad, en los términos establecidos en la Ley reguladora de la institución». Aunque la vaguedad de la formulación legal admite una pluralidad de supuestos, la LJAr ha previsto, de nuevo, algunos de los que revisten mayor transcendencia. Este es el caso de i) las recomendaciones dirigidas a las Cortes o al Gobierno de Aragón para que interpongan recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias contra, respectivamente, las disposiciones normativas con fuerza de ley que, en su opinión, vulneren el EAr o las disposiciones, resoluciones o actos que no respeten el reparto competencial configurado en el «bloque de constitucionalidad» (art. 27 de la LJAr), y de ii) las recomendaciones dirigidas al Gobierno de Aragón para que modifique o derogue los preceptos reglamentarios supuestamente contrarios al EAr o al ordenamiento jurídico aragonés (art. 34 de la LJAr). Dada su notable repercusión jurídico-política, estas resoluciones del JAr habrán de estar suficientemente motivadas y publicarse en el BOA. Aunque no tiene por qué ser publicado, el requerimiento a las Cortes de Aragón para que subsanen un acto propio contrario al EAr precisa, igualmente, de motivación (art. 28 de la LJAr); requisito que no se exige, sin embargo, cuando las recomendaciones tienen por objeto la modificación o derogación de una norma legítimamente acordada cuya aplicación haya originado resultados injustos o dañosos (art. 22.4 de la LJAr), ni, en fin, cuando dichas recomendaciones se dirigen al Presidente de las Cortes de Aragón para que éste, tras consultar con la Junta de Portavoces, advierta al superior jerárquico del funcionario responsable o al Colegio Profesional correspondiente sobre la inaplicación o deficiente aplicación del ordenamiento jurídico aragonés (art. 31.1. de la LJAr).

4. Los informes y comparencias ante las Cortes de Aragón

Los informes del JAr ante las Cortes de Aragón constituyen el cauce habitual a través del cual el JAr da a conocer al Parlamento el resultado de sus investigaciones. Los informes permiten a las Cortes conocer los actos de los poderes públicos que han vulnerado los derechos e intereses legítimos, proporcionando así elementos útiles para ejercer su función de control sobre el Gobierno responsable de la Administración e, indirectamente, sobre la propia Administración. Los informes actúan, asimismo, como una fuente de información para orientar la labor legislativa, pues si ponen en evidencia deficiencias en la normativa vigente o la existencia de un vacío legal las Cortes de Aragón deberán tomarlos en cuenta para adoptar las iniciativas legislativas oportunas. El singular papel tutelar del JAr sobre el ordenamiento jurídico aragonés y el EAr, aporta, además, a sus informes una dimensión de la que carecen los informes de otros defensores, condicionando en mayor medida que en otras CCAA la actividad de los principales operadores jurídico-públicos.

Los informes pueden ser *ordinarios*, dotados de una periodicidad anual, y *extraordinarios*, cuya presentación depende de la urgencia o importancia de los hechos que los motiven, apreciadas libremente por el JAr.

El informe anual representa el instrumento ordinario de seguimiento de las actividades del JAr por las Cortes de Aragón. Con este informe, el JAr rinde cuentas de la gestión realizada en ejercicio de sus funciones, aunque su mayor virtualidad reside en ofrecer un panorama general de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas con sede en la CAR, en el que se subrayan las irregularidades y se apuntan sus responsables. Ello, junto a la publicidad de que disfruta, le confiere un valor ejemplarizante que actúa de estímulo para erradicar las deficiencias y reducir los abusos. El informe, según especifica el artículo 35.1 de la LJAr, debe ser presentado ante las Cortes en el plazo de treinta días a partir del inicio del segundo período ordinario de sesiones. En él han de constar «las quejas recibidas, los expedientes iniciados de oficio, las quejas rechazadas, las que se encuentran en tramitación y los resultados de aquellas investigaciones concluidas con resolución». En correspondencia con las funciones adicionales del JAr, en el informe ha de hacerse especial mención al «estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés» (art. 32 de la LJAr). Con idéntico objeto, se especificarán las actuaciones realizadas en defensa del EAr y del ordenamiento aragonés, así como el resultado de las recomendaciones de interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencias que se hubieran formulado (art. 35.2 de la LJAr). En el artículo 6 de la Ley aragonesa 10/1989, de 14 de diciembre, sobre la protección de menores, se requiere, asimismo, una valoración de la actuación de la Administración autonómica en dicha materia, especialmente en lo que se refiere al respeto del ejercicio de sus

derechos. En el informe anual, por último, debe incluirse un anexo con la liquidación del presupuesto específico de la institución en el período correspondiente. No en vano, las directrices generales para elaborarlo y su aprobación corresponden a la Mesa y la Junta de Portavoces, tras lo cual se integra en el proyecto de Presupuestos de las Cortes de Aragón (arts. 47 y 48 del RJAra).

Cuando así lo requiera la urgencia o la importancia de ciertos hechos, el JAr puede presentar informes extraordinarios particularizados. Si con el informe anual apunta los problemas generales y más frecuentes de la actividad administrativa, con estos otros informes el JAr puede llamar la atención de las Cortes de Aragón, de forma específica, sobre problemas que, a su juicio, revistan una especial gravedad o exijan una urgente intervención de las Cortes ante la Administración responsable.

Los informes deben de ser presentados por el JAr ante el Pleno de la Cámara en sesión convocada al efecto. Quince días antes de la celebración del mencionado Pleno los informes serán publicados en el BOCA a fin de facilitar su conocimiento a los diputados interesados. Dicho conocimiento, junto con la intervención oral del JAr, permite la celebración del correspondiente debate entre los representantes de los Grupos Parlamentarios en el que, según reza el artículo 37 de la LJAra, fijarán su posición. En defecto de una regulación específica acerca de la forma de presentar los informes³², el artículo 217 del RCAra ha previsto que sean tramitados conforme al procedimiento previsto en el propio RCAra para las comunicaciones del Gobierno de Aragón. Consecuentemente, tras la exposición del JAr hace uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario durante un tiempo máximo de quince minutos. El JAr puede intervenir cuando lo solicite. Y de existir réplica por parte de algún representante de los Grupos, el JAr dispone, asimismo, de turno de réplica. Los diputados pueden formular preguntas. Dada la naturaleza de los informes, no creemos oportuna, sin embargo, la formulación de propuestas de resolución. No están expresamente vedadas, como en el trámite de presentación de los informes del Defensor del Pueblo y otras figuras autonómicas afines, pero su existencia podría conllevar una politización indeseada de la intervención del JAr. El informe, en fin, no se somete a votación, ni a censura o dictamen de las Cortes, pues ello cercenaría la autonomía e independencia del JAr.

Que los informes sean los cauces fundamentales de relación del JAr con las Cortes de Aragón no implica la ausencia de otras vías de comunicación entre

³² A diferencia de lo que ocurre en relación con el Defensor del Pueblo y otras figuras afines, no existe una Resolución de la Presidencia de la Cámara en la que se especifiquen los trámites que conlleva la presentación y debate de los informes, ni una regulación detallada en el Reglamento parlamentario, como acontece, por ejemplo, en Cataluña.

ellos. Por el contrario, el JA puede solicitar cuando así lo desee comparencias ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón a fin de mantenerla informada tanto de sus actuaciones como de los inconvenientes surgidos en el transcurso de las mismas. Dada la complejidad que conlleva la presentación de informes extraordinarios, estas comparencias a iniciativa propia pueden convertirse en una vía alternativa sumamente flexible para advertir irregularidades y denunciar abusos. La comparencia del JA también puede ser solicitada con idéntico objeto por la propia Comisión siempre que una mayoría de sus miembros lo estime pertinente (art. 10 del RJAr).

VII. BIBLIOGRAFÍA

Sobre la creación, posición institucional y funcionamiento de los comisionados parlamentarios autonómicos, GIL-ROBLES, A. (1981), «El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 4, págs. 27-51; FOLCHI, I. y BAYONA, A. (1983), «La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo», *Revista Vasca de Administración Pública* 6, págs. 73-119; VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (1984), «Los Ombudsmen regionales en el ordenamiento jurídico español: su ámbito subjetivo de competencias», en VVAA, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, Parlamentos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, págs. 677-699; VISIEDO MAZÓN, F. (1987), «El Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas: principales problemas que se plantean», en VVAA, *Las Cortes Generales*, vol. III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 2297-2317; CAZORLA PÉREZ, J. y CANO BUESO, J. (1988), «Los Defensores del Pueblo: imagen pública e interrelaciones jurídicas», *Revista de Estudios Políticos* 59, págs. 27-48; EMBID IRUJO, A. (1988), «Los comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 238, págs. 1101-1122, y del mismo autor, (1991), *El control de la Administración Pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*, 2ª ed. revisada y corregida, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas; DÍEZ BUESO, L. (1999), *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Secretaría General del Senado; VERA SANTOS, J. M. (2002): *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid; RUIZ-RICO RUIZ, G. (2008), «Los Defensores del Pueblo autonómicos tras la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 6, págs. 365-395; RUIZ-RICO RUIZ, G. y ANGUITA SUSI, A. (2010), «La reforma estatutaria y legal de los comisionados parlamentarios autonómicos», *Teoría y realidad constitucional* 26, págs. 167-190; ÁVILA RODRÍGUEZ,

CARMEN M^a (2013), *La Tutela parlamentaria de la buena administración. Perspectiva estatal y autonómica de los comisionados parlamentarios*, Aranzadi, Pamplona.

La naturaleza, el estatuto jurídico y las funciones del Justicia de Aragón han sido estudiados por BONET NAVARRO, A. (1985), «El Justicia de Aragón», en BERMEJO VERA, J. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 327-341; BAR CENDÓN, A. (1990), «El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982», en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, Zaragoza, El Justicia de Aragón-Ibercaja, págs. 165-213; SALANOVA ALCALDE, R. (1990), «El Justicia de Aragón», en M. GIMÉNEZ ABAD (coord), *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, Zaragoza, Ibercaja, págs. 220-221; SERRANO GARCÍA, J. A. (1994), «El Justicia de Aragón y el Derecho civil aragonés», en VVAA, *Estudios de Derecho Aragonés*, Zaragoza, Rolde de Estudios Aragoneses-Colegio de Abogados de Zaragoza, págs. 123-158; TERRER BAQUERO, M. (1998), «Crónica-balance de los derechos humanos desde la experiencia del funcionamiento del Justicia de Aragón», en CONTRERAS, M., POMED, L. y SALANOVA, R. (coords.), *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, págs. 471-519; TERRER BAQUERO, M. y POLO MARCHADOR, F. (2001), «El Justicia de Aragón», en GIMÉNEZ ABAD, M. y TUDELA ARANDA, J. (dirs.), *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, págs. 601-665; MURILLO GARCÍA-ATANCE, I. (2002), «El Justicia de Aragón: algunas cuestiones pendientes», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 20, págs. 117-163; POMED, L. A. (2003), «El Justicia de Aragón, defensor del Estatuto de Autonomía», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 22, págs. 211-230; MERINO HERNÁNDEZ, J. L. (2005), «Los fundamentos medievales del Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía aragonés», en VV.AA: *VI Encuentro de estudios sobre El Justicia de Aragón*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, págs. 79-93; LUMBIERRES SUBÍAS, M^a. C. (2006), *El nuevo Justicia y la protección autonómica de los ciudadanos en Aragón*, Zaragoza, El Justicia de Aragón; y POLO MARCHADOR, F. J. (2010), «El Justicia de Aragón», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.): *Tratado de Derecho público aragonés*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, págs. 483-506.

Los ámbitos de actuación del Defensor del Pueblo y de los defensores autonómicos y las relaciones de estos con las distintas Administraciones Públicas han sido estudiados específicamente en BAR CENDÓN, A. (1983), «La regulación de los «Defensores del Pueblo regionales»: ¿cooperación o conflicto?», *Revista de Derecho Político* 18-19, págs. 77-109; LÓPEZ-BASAGUREN, A. (1986), «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas: su regulación en la Ley 36/1985», *Revista Vasca de Administración Pública* 14, págs. 251-258; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1989), «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figu-

ras autonómicas afines: una propuesta de reflexión», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* 243, págs. 534-537; BERMEJO VERA, J. (1990), «El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación», *Revista Española de Derecho Administrativo* 68, págs. 509-531; RETUERTO BUADES, M. (1995), «Ámbito propio del Defensor del Pueblo y relaciones de coordinación y cooperación con los órganos similares de las Comunidades Autónomas», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas*, Valladolid, Cortes de Castilla y León/Universidad de Valladolid, págs. 112-113; CORCHETE MARTÍN, M^a. J. (2000), «Propuestas de reforma en las relaciones Defensor del Pueblo-comisionados parlamentarios autonómicos», *Revista Vasca de Administración Pública* 56, págs. 163-197; GARRIDO LÓPEZ, C. (2001): «Fundamento y virtualidad de los Acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos», en M. APARICIO PÉREZ, A. (coord.): *Derechos constitucionales y formas políticas*, Cedecs, Barcelona, págs. 601-617; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2010): «Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas: reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca», *Teoría y realidad constitucional* 26, págs. 259-283.

V

**LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

PLANTEAMIENTOS GENERALES

Germán FERNÁNDEZ FARRERES

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL CONTENIDO COMPETENCIAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.– III. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS: 1. El contenido funcional de las competencias exclusivas. 2. El desglose y especificación de las materias atribuidas a las competencias exclusivas.– IV. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS (O COMPETENCIAS DE DESARROLLO LEGISLATIVO Y EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL): 1. La configuración de las competencias compartidas y su incidencia en las correlativas competencias del Estado. 2. Materias sobre las que se proyectan las competencias compartidas.– V. LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS: 1. Potestades que integran las competencias ejecutivas. 2. Materias a las que se refieren las competencias ejecutivas.– VI. LA COMPETENCIA PARA CREAR Y ORGANIZAR UNA POLICÍA AUTONÓMICA.– VII. LA COMPETENCIA EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DE FOMENTO.– VIII. OTRAS CUESTIONES.– IX. EL EFECTIVO ALCANCE DE LOS CONCEPTOS Y TÉCNICAS EN LOS QUE DESCANSA EL SISTEMA COMPETENCIAL ESTATUTARIO ARAGONÉS TRAS LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO.– X. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN

En mi colaboración a la 2ª edición de esta misma obra¹, tras analizar las reformas de 1994 y 1996 que ampliaron sustancialmente las iniciales competencias de la CA previstas en el Estatuto de 1982², mantuve que, en líneas generales, Aragón disponía ya en lo esencial de todas las competencias que con arreglo a la CE podía efectivamente asumir.

Además, dado que con esas reformas —y con las que se hicieron de los demás EEAA que en sus primeros años también estuvieron condicionados por el listado de competencias previsto por el artículo 148.1 CE— se había alcanzado una sustancial igualación competencial entre todas las CCAA, tampoco dejé de afirmar que se abría una nueva etapa para el Estado Autonómico en la que seguramente la atención debería centrarse más en la gestión de esas competencias y, por tanto, en el desarrollo del autogobierno, que en las continuas y sistemáticas reivindicaciones competenciales del periodo que se cerraba³. Y

¹ Vid. «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Planteamientos generales», en vol. col. (dir. A. Embid Irujo) *Derecho Público Aragonés*, Dykinson/ El Justicia de Aragón, Madrid, 2000, pp. 263 ss. En los mismos términos, en 3ª ed., El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 289 ss.

² La primera ampliación competencial (con ocasión de la reforma llevada a cabo por la LO 6/1994, de 24 de mayo) vino precedida de la transferencia de competencias que, al amparo del artículo 150.2 CE, efectuó la LO 9/1992, de 23 de diciembre, a favor de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Fue, desde luego, la ampliación más trascendental, ya que supuso que Aragón asumiese como propias nuevas competencias en el marco del artículo 149 CE. La segunda reforma (LO 5/1996, de 30 de diciembre) dio nueva redacción al artículo 35 EAr, aunque no supuso en realidad un efectivo incremento de las competencias exclusivas autonómicas, y modificó, asimismo, el artículo 39, atribuyendo, ahora sí, nuevas competencias de ejecución. Vid. una detallada exposición del contenido competencial de una y otra reformas en pp. 320 ss. del trabajo citado en la nota precedente.

³ No faltaron opiniones en el mismo sentido. Baste con el siguiente testimonio, especialmente significativo. En el Informe Comunidades Autónomas 2001 (Informe anual que publica el Instituto de Derecho Público sobre el Estado Autonómico, bajo la dirección de J. Tornos), a la vista de ese conjunto de reformas estatutarias, se concluyó que «[...] se impone ya debatir a fondo sobre la gestión, y sobre el autogobierno, entendido ahora no como reclamación de mayores cotas de poder político

es que, desde la consideración del reparto o distribución de competencias, parecía, en efecto, que, tras esas reformas, los EEAA habían prácticamente agotado la función que les asigna el artículo 147. 2.d) CE y, consiguientemente, poco más les cumplía hacer en ese particular extremo.

Quedaban, es verdad, algunas competencias susceptibles de ser asumidas que, sin embargo, no lo habían sido (concretamente, por citar las dos más relevantes, en materia de policía autonómica y en materia de instituciones penitenciarias)⁴. Pero, más allá de esos supuestos concretos, que, por lo demás, no debían ser valorados exclusivamente desde la comparación con Cataluña y el País Vasco, la conclusión no podía ser otra que la de reconocer que el EAr recogía de manera prácticamente completa el conjunto de competencias que la CE pone a su alcance. De manera que, como se dijo en la doctrina, ya no sólo por relación a Aragón, sino con carácter general, «en el ámbito competencial no resulta sencillo imaginar nuevas zonas de intervención de las CCAA que precisen, por tanto, de presencia estatutaria específica para asumir la competencia, a no ser que se decida entrar de lleno en el ámbito de las transferencias de competencias en “materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” (del artículo 150.2 CE), lo que plantearía la necesidad de fijar ámbitos y límites de la titularidad estatal y de la naturaleza de lo susceptible de la cesión»⁵.

Sin embargo, como ya señalé, asimismo, en la 4ª edición⁶, la evolución ha sido otra. Lo que parecía estar firmemente asentado, se demostró que no lo estaba. Y fue así como en la legislatura 2000-2004, el EAr, al igual que los de otras CCAA (Valencia, Cataluña, Illes Balears, Andalucía y Castilla y León), de nuevo se modificó. Una modificación, además, que no fue parcial, limitada a algunos aspectos concretos, sino que dio lugar formalmente a la aprobación de un nuevo Estatuto, con derogación completa y sustitución del anterior. De este modo, el nuevo Título V del EAr, aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril, bajo la rúbrica «Competencias de la Comunidad Autónoma», siguiendo en parte la estela de otras reformas estatutarias, vino a introducir algunos cambios relevantes en el sistema competencial autonómico.

Pues bien, son esos cambios el objeto principal del análisis que se desarrolla seguidamente⁷. Un análisis que trata de determinar la efectiva trascen-

y administrativo, sino como rendición de cuentas de los gobiernos autónomos ante la población a la que sirven».

⁴ Quedaba con ello marcada, además, una diferencia con los EEAA de algunas CCAA del artículo 151 CE, aunque tampoco debe olvidarse que sólo a Cataluña le han sido transferidos los servicios penitenciarios y que, por otra parte, no todas ellas disponen de policía autonómica.

⁵ Vid. A. Embid Irujo, ¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad, Justicia Administrativa. Lex Nova, núm. 22 (2004), p. 15.

⁶ Aparecida en 2008, pp. 305 ss.

⁷ En las ediciones anteriores de esta misma obra expuse con cierto detalle las características generales del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Au-

dencia de la nueva regulación de las competencias por relación al modelo anterior, teniendo en cuenta, de manera destacada, la incidencia de la doctrina establecida por la STC 31/2010, de 28 de junio, dictada a propósito de diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña muy similares, cuando no idénticos, a los del nuevo EAr.

II. EL CONTENIDO COMPETENCIAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

El Título V del nuevo EAr (artículos 70 a 80) lleva por rúbrica «Competencias de la Comunidad Autónoma» y su estructura y contenido genérico puede resumirse de la siguiente forma.

Como punto de partida, incorpora unas disposiciones generales, previstas en el artículo 70, destinadas a clasificar las competencias autonómicas en «competencias exclusivas», «competencias compartidas» y «competencias ejecutivas», las cuales se ejercerán «respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto» (ap. 1). Asimismo, se fija la eficacia territorial del ejercicio de dichas competencias y su alcance cuando el objeto de las mismas trascienda del territorio de Aragón (ap. 2).

Tras ello, el artículo 71 se refiere a las competencias exclusivas, el artículo 75 a las competencias compartidas y el artículo 77 a las competencias ejecutivas. Pero, además, no dejan de hacerse menciones especiales o singularizadas a determinadas competencias por razón de las materias sobre las que versan. Tal es el caso de las competencias en materia de aguas (art. 72), de enseñanza (art. 73) y de medios de comunicación social (art. 74), así como en relación con la policía autonómica (art. 76, con el complemento de la regla establecida en la disposición transitoria 4^a), los notarios y registradores (art. 78) y la actividad de fomento (art. 79).

El Título V concluye con una cláusula de cierre del sistema competencial (art. 80), que engloba dos reglas: la primera, advierte que «en todo caso, 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» (ap. 1); y la segunda, recuerda que «en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el Derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto» (ap. 2).

Las competencias y atribuciones autonómicas no se agotan, de todas formas, con las contenidas en el Título V. Fuera del mismo, en los artículos 67 a

tónomas, como marco previo al análisis de las competencias previstas en el EAr (*vid.* pp. 293 a 320 de la 3^a ed.). A esa exposición me remito en este momento, evitando reiteraciones innecesarias.

69 se refieren otras, relativas a la «Administración de Justicia» y a la llamada cláusula subrogatoria (art. 69)⁸.

Asimismo, deben tenerse en cuenta las previsiones que disponen la participación de la CA en instituciones, procedimientos y organismos estatales (art. 89), al igual que en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea y en las instituciones y organismos europeos (arts. 93 y 94). También, las que habilitan su acción internacional, pudiendo establecer oficinas en el exterior, siempre que no incidan en lo previsto en el artículo 149.1.3ª y 10ª CE (art. 96.1), y las que fijan las funciones que le corresponden en relación con los tratados y convenios internacionales y ámbitos de cooperación exterior (arts. 97 y 98).

Por último, tampoco puede olvidarse el conjunto de normas complementarias de carácter competencial contenidas en las disposiciones adicionales 3ª (derechos históricos), 4ª (relativa a la transferencia o delegación de competencias al amparo del art. 150.2 CE), 5ª (sobre la reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses), y en la disposición transitoria 2ª (sobre los traspasos de servicios y la Comisión Mixta de Transferencias).

Aún debe añadirse que el artículo 6.3 puntualiza que «los derechos y principios del Título I de este Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes». Y, asimismo, bajo la rúbrica «eficacia de las normas», el artículo 9 establece que, como regla general, las normas y disposiciones de la CA de Aragón tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de aquellos casos que hayan de regirse por el estatuto personal y por otras reglas de extraterritorialidad⁹.

Hasta aquí las previsiones estatutarias que, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 147.2.d) de la CE, fijan las competencias de la CA de Aragón y el régimen al que se sujeta su ejercicio. A continuación se procede a un examen pormenorizado de las mismas.

III. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

Las competencias exclusivas quedan enumeradas en el artículo 71 EAr, sin perjuicio de la específica y separada mención a la competencia en materia

⁸ Además, el propio EAr crea el Consejo de Justicia de Aragón (art. 64), cuya estructura, composición, funciones y demás aspectos, queda remitido a lo que establezca una Ley de las Cortes de Aragón, siempre, no obstante, «[...] en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial» (ap. 1)

⁹ Entre las normas cuya aplicación se rige por el estatuto personal, justamente el mismo artículo 2, en su apartado 2, dispone que el Derecho Foral de Aragón tiene eficacia personal, aplicándose, por tanto, a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia. Con todo, la referida excepción viene acompañada, a su vez, de otra excepción, pues no regirá ese estatuto personal cuando se trate de disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial.

de aguas que se contiene en el artículo 72. En relación con estas competencias exclusivas, las principales novedades pueden resumirse de la siguiente forma.

1. El contenido funcional de las competencias exclusivas

A diferencia del anterior Estatuto, en el nuevo se especifican las potestades que conlleva la atribución de competencias exclusivas. Así resulta de lo dispuesto por el artículo 71 EAr:

«En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución».

Ahora bien, de inmediato debe señalarse que se trata de una especificación de carácter general que no presenta mayor trascendencia, por cuanto no supone cambio alguno por relación a la situación precedente. Y es que, en el ejercicio de las competencias exclusivas, la CA siempre ha dispuesto de las potestades normativas (legislativa y reglamentaria) y ejecutivas que ahora se enuncian expresamente.

Por lo demás, la concreta alusión a que, al amparo de esas competencias exclusivas, la CA establecerá «políticas propias», tampoco tiene mayor significación jurídica, máxime cuando ese reconocimiento se acompaña del recordatorio de que las competencias exclusivas se ejercerán «respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución». Las «políticas propias», por tanto, podrán llegar hasta donde lo permitan las correspondientes competencias exclusivas, es decir, sin desconocer la incidencia que sobre las mismas pueda tener el correlativo ejercicio de las competencias exclusivas que al Estado le reserva el artículo 149.1 CE¹⁰.

2. El desglose y especificación de las materias atribuidas a las competencias exclusivas

Junto a la especificación del contenido funcional de las competencias exclusivas, el nuevo Estatuto adopta el criterio de singularizar también, aunque con desigual intensidad, según los casos, los contenidos de cada una de las materias en las que se ejercerán las señaladas potestades normativas y ejecutivas dirigidas al establecimiento de «políticas propias».

Pues bien, en algunos casos, la especificación ha llevado a configurar como materia lo que hasta ese momento era contenido propio de una materia más genérica, de la cual queda desglosada. En otros, sin llegar al desdoblamiento,

¹⁰ Desde luego, también esas políticas propias deben ajustarse a los mandatos constitucionales, a todos ellos sin excepción, y no sólo al que garantiza la autonomía municipal (artículo 140 CE).

se especifican algunos contenidos de la correspondiente materia. Todo ello ha determinado que el listado de materias que prevé el artículo 70 sea más amplio que el del artículo 35 del anterior EAr. Mientras que en éste, las materias aparecían referidas en cuarenta y una cláusulas, ahora el número se eleva a cincuenta y nueve. Pero, reitero, ese aumento no sólo se debe a la incorporación en estrictos términos de nuevas materias, sino, fundamentalmente, al hecho del desglose de algunas de ellas y, simultáneamente, a la especificación de sus contenidos. Tanto es así que, en realidad, contadas son las nuevas materias incorporadas al listado de las competencias exclusivas. Un repaso pormenorizado de las diversas rúbricas materiales prueba claramente lo que se acaba de afirmar.

1º «Creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto»

Aparecía referida, en los mismos términos, en el art. 35.1ª del anterior EAr.

2ª «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes»

También se preveía, en similares términos, en el art. 35.4ª del anterior EAr.

3ª «Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés»

Igualmente se contenía en el art. 35.4º del anterior EAr. No obstante, en éste, la materia se ceñía al «derecho procesal civil», aunque el hecho de que se haya prescindido de esa especificación no permite considerar que la competencia alcance a otros procesos distintos del proceso civil.

4ª «Lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón»

No figuraba como materia en el art. 35 del anterior EAr, pero en nada cambia la cuestión a la vista de lo que ya establecía su art. 7 y reitera el también art. 7 del nuevo EAr¹¹.

5ª «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 cooperación entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón»

La novedad radica en que se especifican determinados contenidos, lo que no se hacía en el art. 35.2ª del anterior EAr, que se refería genéricamente a «régimen local», añadiendo, además, que «sin perjuicio del art. 149.1.18ª CE». Expresa salvedad, por tanto, de la competencia estatal resultante de la seña-

¹¹ Dice así su párrafo 2º: «Una ley de Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas».

lada previsión constitucional, lo que, sin embargo, ahora no se hace, quizá en el entendimiento de que en los contenidos que especifica la norma estatutaria no puede penetrar esa competencia estatal básica. Pero lo cierto es que conclusión semejante debe descartarse a la vista de la doctrina constitucional y más específicamente de la interpretación mantenida por la STC 162/2009, de 29 de junio, a propósito de un supuesto referido a la competencia que, sobre el «régimen de los bienes locales», el artículo 70.5 del EAr [al igual que el artículo 160.1.c) del EAC] caracteriza como competencia autonómica exclusiva en materia de régimen local. Y es que, constatada la contradicción existente entre lo dispuesto por el artículo 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas —un precepto éste que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final segunda de la misma Ley 33/2003, está expresamente declarado como norma básica—, el Tribunal no dudó en concluir que el precepto de la ley aragonesa quedó incurso en inconstitucionalidad sobrevenida como consecuencia de la aprobación de la nueva ley básica estatal, pues, teniendo el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, «formal y materialmente carácter de norma básica, al amparo del artículo 149.1.18ª CE, y siendo insalvable la contradicción existente entre este precepto y el artículo 184.2 de las Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, [...] el precepto autonómico es inconstitucional» (f.j. 5 in fine)¹².

6ª «Organización territorial propia de la Comunidad»

Como tal no figuraba en el anterior EA, aunque el art. 5 habilitaba a una Ley de Cortes de Aragón para ordenar la constitución y regulación de las comarcas, lo que, como es notorio, se ha hecho efectivo.

7ª «El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Bienes de dominio público y patrimoniales de su titularidad»

Curiosamente, en este caso, se sigue un criterio contrario al general, ya que, en lugar de desglosar las preexistentes rúbricas materiales, se procede a unificar en una sola, y a simplificar su enunciado, las que figuraban en las cláusulas 5ª («procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia») y 6ª («bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servi-

¹² El asunto trajo causa de la cuestión de inconstitucionalidad que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca suscitó respecto del artículo 184.2 de la referida Ley aragonesa, y, alternativamente, respecto de la disposición final segunda de la Ley estatal de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Como se ve, para el Tribunal Constitucional, la declaración estatutaria de que el régimen de los bienes locales —por integrarse en la materia régimen local— es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, no se puede imponer a la expresa atribución competencial a favor del Estado resultante del artículo 149.1.18ª CE.

dumbres públicas y demás derechos reales administrativos en materia de sus competencias») del art. 35 del anterior EAr.

8ª «Ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental»

La materia «ordenación del territorio» se contemplaba en el art. 35. 7ª del anterior EAr, aunque sin aludir a los principios que ahora se mencionan.

9ª «Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad»

También figuraba la materia «urbanismo» en el art. 35.7ª del anterior EAr, aunque tampoco incorporaba las especificaciones que ahora se hacen.

10ª «Vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación»

Al igual que el urbanismo, la materia «vivienda» se contenía en el art. 35.7ª del anterior EAr, si bien no se acompañaba de ninguna particularización.

11ª «Planificación, ejecución y gestión de las obras públicas que no tengan calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma, así como la participación en la planificación, en la programación y en la gestión de las obras públicas de interés general competencia del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal»

El art. 35.8ª del anterior EAr atribuía la competencia exclusiva sobre las obras públicas que no tuvieran la calificación legal de interés general del Estado, ni afectasen a otra Comunidad Autónoma. La novedad radica en que, con la nueva redacción, la competencia de la CA se extiende a las obras públicas de interés general competencia del Estado que se lleven a cabo en el territorio de la CA, si bien, la concreción de su participación queda remitida a lo que establezca la ley estatal.

12ª «Ferrocarriles, que, en todo caso, incluye la coordinación, explotación, conservación y administración de las infraestructuras de su titularidad, así como la participación en la planificación y en la gestión de las infraestructuras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal»

La competencia exclusiva sobre ferrocarriles se preveía en el art. 35.9ª del anterior EAr, precisando que quedaba circunscrita a los que su itinerario discurriese íntegramente en el territorio de la CA. Esa precisión ha desaparecido, aunque es obvio que, de acuerdo con la CE (art. 149.1.21ª), debe entenderse que la competencia sigue delimitada por el criterio territorial; y, por otra parte, del mismo modo que en el caso de las obras públicas estatales, se ha añadido el reconocimiento de la intervención de la CA en las infraestructuras ferro-

viarias de titularidad estatal, si bien en los términos que establezca la correspondiente ley estatal.

13ª «Carreteras y otras vías cuyo itinerario transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma que, en todo caso, incluye la ordenación, planificación, régimen financiero y conservación de la red viaria, así como la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal»

Esta misma competencia exclusiva sobre carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma se preveía en el art. 35.9ª del anterior EAr. La diferencia estriba en que con la nueva redacción se especifica el contenido de los aspectos a los que se extiende la competencia (ordenación, planificación, régimen financiero, etc.), y, una vez más, se añade que la CA también intervendrá en las carreteras de titularidad estatal en el territorio autonómico, aunque siempre de acuerdo con lo que establezca la correspondiente ley estatal.

14ª «Aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte en el territorio de Aragón que no tengan la calificación legal de interés general, así como la participación en la planificación, en la programación y en la gestión de las infraestructuras que tengan tal calificación en los términos que establezca la ley estatal»

Los aeropuertos y helipuertos se atribuían a la competencia exclusiva de la CA en el art. 35.10ª del anterior EAr, junto a las instalaciones de navegación y deporte en aguas comerciales y, en general, las que no desarrollen actividades comerciales. Seguramente estas últimas deben considerarse integradas ahora en la expresión más genérica «otras infraestructuras de transporte que no tengan la calificación legal de interés general», con lo que ningún cambio se ha producido. Únicamente se añade, al igual que en otros casos, que la CA participará en la planificación y gestión de esas infraestructuras que tengan la calificación legal de interés general y, por tanto, sean competencia del Estado, correspondiendo a la ley estatal concretar el alcance de dicha intervención.

15ª «Transporte terrestre de viajeros y mercancías por carretera, por ferrocarril y por cable, así como el transporte fluvial, que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, con independencia de la titularidad de la infraestructura. Centros y operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, logística y distribución situadas en Aragón»

Esta misma materia relativa al transporte por carretera, ferrocarril y por cable, y en los mismos términos que adopta la nueva redacción, figuraba en el art. 35.9ª del anterior EAr., sin que la especificación de que el transporte se refiere tanto a viajeros como a mercancías conlleve cambio alguno. Se puntualiza, además, que la titularidad de la infraestructura no altera la competencia autonómica, aunque lo mismo podía mantenerse con anterioridad. Por lo demás, también los centros y operadores vinculados al transporte quedaban reservados en el mismo art. 35.9ª del anterior EAr a la competencia exclusiva autonómica.

16ª «Servicio de meteorología y de climatología de la Comunidad Autónoma»

El art. 35.11ª del anterior EAr. sólo mencionaba el servicio meteorológico, aunque el añadido de la climatología tampoco determina mayor cambio.

17ª «Agricultura y ganadería, que comprenden, en todo caso: la concentración parcelaria; la regulación del sector agroalimentario y de los servicios vinculados, la sanidad animal y vegetal; la seguridad alimentaria y la lucha contra los fraudes en la producción y comercialización, el desarrollo, la transferencia e innovación tecnológica de las explotaciones agrarias y ganaderas e industrias agroalimentarias; el desarrollo integral del mundo rural»

Agricultura y ganadería, junto a industrias agroalimentarias, eran materias reservadas a la competencia exclusiva de la CA por el art. 35.12ª del anterior EAr. Tampoco aquí se registra otro cambio que la especificación del contenido de las materias, por lo que más significativa resulta la supresión de la mención que se hacía a que la competencia se ejercitaría «de acuerdo con la ordenación general de la economía». Con todo, esa supresión en manera alguna desplaza a la competencia estatal resultante del art. 149.1.13ª CE.

18ª «Denominaciones de origen y otras menciones de calidad»

La configuración de la competencia en materia de denominaciones de origen registra la particularidad de que, a diferencia de lo dispuesto en el art. 35.13ª del anterior EAr., no se califica ya como competencia «en colaboración con el Estado»¹³.

19ª «Tratamiento especial de las zonas de montaña que garantice su modernización y un desarrollo sostenible equilibrado»

Aparecía referida en el art. 35.14ª del anterior EAr.

20ª «Montes y vías pecuarias, que, al menos, incluye la regulación y el régimen de protección e intervención administrativa de sus usos, así como de los pastos y los servicios y aprovechamientos forestales»

La materia de montes y vías pecuarias se incluía, asimismo, en el art. 35.15ª del anterior EAr.

21ª «Espacios naturales protegidos, que incluye la regulación y declaración de las figuras de protección, la delimitación, la planificación y la gestión de los mismos y de los hábitats protegidos situados en Aragón»

La materia espacios naturales protegidos se contenía en el art. 35.15ª del anterior EAr., si bien se acompañaba de la cláusula «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la CE». La supresión de esa cláusula no determina que la competencia estatal resultante de dicha previsión constitucional haya quedado por completo marginada, aunque no es menos cierto que su alcance se ha modulado por la jurisprudencia constitucional en unos términos

¹³ Sobre las llamadas «competencias exclusivas en colaboración», pueden verse las consideraciones que efectué en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonomo*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 325 ss.

que en parte se reflejan en la especificación estatutaria del contenido de la materia¹⁴.

22ª «Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático»

La materia «protección del medio ambiente» y «normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje» se preveía en el anterior EAr., aunque no en el artículo relativo a las competencias exclusivas, sino en el art. 37.3, relativo a las competencias que con el nuevo Estatuto se califican como compartidas (en realidad, competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal). La inclusión en el listado de las competencias exclusivas no altera, sin embargo, la efectiva naturaleza de la competencia, complementaria o vinculada a la correlativa competencia estatal resultante de lo dispuesto por el art. 149.1.23ª CE.

23ª «Caza, pesca fluvial y lacustre y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades, promoviendo reversiones económicas en la mejora de las condiciones ambientales del medio natural aragonés»

Estas materias figuraban en el art. 35.17ª del anterior EAr., sin que el añadido final relativo a la mejora de las condiciones ambientales tenga mayor trascendencia.

24ª «Promoción de la competencia. El establecimiento y regulación del Tribunal Aragonés de Defensa de la Competencia, como órgano independiente al que corresponde en exclusiva tratar de las actividades económicas que se lleven a cabo principalmente en Aragón y que alteren o puedan alterar la competencia»

La formulación de esta competencia no figuraba en el anterior EAr. No obstante, su art. 35.19ª, al hilo de referirse a la materia comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, incorporaba la cláusula «sin perjuicio», entre otras, de la «legislación sobre defensa de la competencia». Justamente sobre la base de una cláusula similar prevista en el Estatuto de Cataluña, la jurisprudencia constitucional (STC 208/1999, de 11 de noviembre) dedujo que debía reconocer la correspondiente competencia autonómica de defensa de la competencia, si bien ceñida a su ámbito territorial y sin que ello suponga el correlativo desplazamiento de la competencia estatal¹⁵. Se explica así que aparezca ahora explicitada esta materia (promoción de la competencia, comprensiva también de su defensa, según la tradicional expresión) y que, además, se prevea la constitución del Tribunal Aragonés de Defensa de la Competencia.

¹⁴ Vid., por todas, STC 38/2002, de 14 de febrero. Asimismo, en la doctrina, las acertadas consideraciones de L. Pomed Sánchez, La protección del medio ambiente como función estructural en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales, REDA núm. 98 (1998), pp. 105 ss.

¹⁵ He analizado esta cuestión en mi libro La contribución del Tribunal Constitucional ..., op. cit., pp. 77 ss.

25ª «Comercio, que comprende la regulación de la actividad comercial, incluidos los horarios y equipamientos comerciales, respetando la unidad de mercado, así como la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, con especial atención a la promoción, desarrollo y modernización del sector. Ferias y mercados interiores»

Se acaba de recordar que la materia «comercio interior» figuraba en el art. 35.19ª del anterior EAr, junto a «ferias y mercados interiores». La genérica referencia que ahora se hace al «comercio» no permite incluir, claro es, al comercio exterior (art. 149.1.10ª CE) y, asimismo, la especificación de que engloba a los horarios y equipamientos comerciales no puede suponer el desplazamiento de la competencia estatal para intervenir en esos aspectos al amparo de la competencia ex. art. 149.1.13ª CE, lo que, en cierto modo, se reconoce en la expresa mención a la «unidad de mercado»¹⁶.

Tampoco la referencia a la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta conlleva mayores consecuencias, ya que justamente la anterior competencia sobre comercio interior daba cobertura para la ordenación autonómica de las modalidades de venta, sin perjuicio de las limitaciones resultantes de las competencias estatales susceptibles de incidir en esa cuestión.

26ª «Consumo, que, en todo caso, comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios; el fomento de las asociaciones; la formación y educación para el consumo responsable, así como la regulación de los órganos y procedimientos de mediación»

Aunque con formulación más genérica, la materia «consumo» estaba prevista en el art. 35. 19ª del anterior EAr.

27ª «Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32.ª de la Constitución»

Se trata de una novedad, pues la materia «consultas populares» no se contemplaba en el anterior EAr. Aunque formalmente la configuración de esta competencia exclusiva no alcanza a la regulación del referéndum y no puede desplazar a la competencia del Estado resultante del art. 149.1.32ª CE, la problemática que suscita es la determinación de cuándo la consulta popular no es calificable como referéndum, máxime cuando la competencia estatal se refiere literalmente a la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». Sólo cuando la consulta popular pueda considerarse que no encierra un referéndum —y, claro es, habrá que determinar si ello es jurídicamente posible—, resultará admisible esta competencia autonómica exclusiva¹⁷.

¹⁶ Por relación a los horarios comerciales, la jurisprudencia constitucional así lo ha considerado en reiteradas ocasiones: por todas, *vid.* STC 225/1993, de 8 de julio.

¹⁷ La referida competencia, aunque con una redacción en parte distinta, es similar a la que le atribuye a la Generalitat de Cataluña el artículo 122 de su Estatuto. El precepto se encuentra impugnado en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el grupo parlamentario popular, por considerar,

28ª «Publicidad, que, en todo caso, incluye la regulación de la actividad publicitaria conforme a los principios de objetividad y veracidad»

La singularidad radica en que, a diferencia del artículo 35.20ª del anterior EAr, no se incorpora la cláusula «sin perjuicio» de las normas generales dictadas por el Estado, de acuerdo con las competencias resultantes del art. 149.1.1ª, 6ª y 8ª CE. Pero una vez más hay que decir que esa omisión no supone el desplazamiento de las competencias estatales, las cuales irremisiblemente condicionan o marcan límites a la competencia autonómica.

29ª «Cámaras de Comercio e Industria, Agrarias y otras Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales»

El cambio consiste sencillamente en prescindir de la cláusula «sin perjuicio de la competencia estatal en materia de comercio exterior». Ahora bien, con la supresión en nada se altera la situación, dado que esa competencia estatal y otras más, como la resultante del artículo 149.1.18ª CE, también condicionan el ejercicio de la competencia autonómica.

«30ª Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución»

Mientras que el art. 35.22ª del anterior EAr. se limitaba a atribuir a la competencia exclusiva de la CA la materia «colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas» sin ninguna matización, el nuevo Estatuto, un tanto sorprendentemente, dado el criterio general de prescindir de esas puntualizaciones, se incluye la reserva de que su ejercicio se llevará a cabo respetando las normas generales dictadas por el Estado al amparo del art. 149.1.30ª de la CE y lo dispuesto en los arts. 36 y 139 del mismo texto constitucional. Sin embargo, una vez más hay que señalar que tales cambios no pueden modificar el reparto competencial preexistente, necesariamente encuadrado e interpretado con arreglo a la CE. Por ello, aunque no se mencione, también la competencia estatal *ex. art.* 149.1.18ª de la CE limitará la competencia autonómica¹⁸.

entre otros motivos, que «las consultas populares son los *referenda* y los *referenda* son las consultas populares y que todas ellas están sometidas a la autorización estatal, no como excepción para un tipo específico de consulta popular, según la presenta este artículo 122, sino como una regla absoluta para todas ellas». Habrá que esperar, pues, a lo que resuelva el TC sobre este particular extremo.

¹⁸ He analizado el reparto competencial en la materia «Colegios Profesionales» y «ejercicio de las profesiones tituladas» en mis trabajos *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales*, REGAP núm. 24 (1992), pp. 15 ss.; «Colegios Profesionales, ejercicio profesional y titulaciones académicas. Competencias y actividad de las Comunidades Autónomas», en vol. col. *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2000, pp. 751 ss.; y *La dispensa de colegiación del personal sanitario de los servicios de salud*, REDA núm. 116 (2002), pp. 485 ss. Más recientemente, tras la modificación de la Ley de Colegios Profesionales por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, como consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios, cabe remitir a mi trabajo La llamada «Ley Ómnibus» y la reforma del marco regulatorio de los Colegios Profesionales, Noti-

31ª «Cooperativas y entidades asimilables, con domicilio en Aragón, que incluye la regulación de su organización, funcionamiento y régimen económico, así como el fomento del movimiento cooperativo y de otras modalidades de economía social»

Las precisiones que se hacen a propósito de las cooperativas y entidades asimilables (domicilio y contenido específico) no pueden desfigurar el verdadero alcance de la competencia, coincidente con el que resultaba de lo dispuesto en el art. 35.23ª del anterior EAr. Aunque en éste se puntualizaba que la competencia en estas materias lo era conforme a la legislación mercantil y esa precisión ha desaparecido, no cabe ninguna duda que la competencia autonómica para la regulación de tales entidades no puede desconocer las previsiones de la legislación mercantil que sean aplicables.

32ª «Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad y, en especial, la creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad. Participación, en su caso, en la gestión del sector público estatal»

La única novedad de esta cláusula por relación al artículo 35.24ª del anterior EAr es que en la nueva redacción se prevé la participación de la CA en la gestión del sector público estatal. Una participación que, en esta ocasión, ni siquiera se acompaña de la remisión a lo que la ley estatal establezca.

33ª «Cajas de Ahorros con domicilio en Aragón e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía»

La precisión relativa al domicilio, que no figuraba en el art. 35.25ª del anterior EAr, también resulta intrascendente, al igual que la supresión del inciso final «y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado». Es obvio que las disposiciones que el Estado dicte en el ejercicio de sus competencias y que guarden relación con la materia Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo, vincularán a la CA.

34ª «Acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial»

Estamos en presencia de un desglose, acompañado de algunas especificaciones de su contenido, de la materia «asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario» que figuraba en el art. 35.26ª del anterior EAr.

35ª «Voluntariado social, que comprende la regulación, promoción y fomento de la participación solidaria ciudadana en actuaciones organizadas de voluntariado por medio de en-

cias de la Unión Europea núm. 317 (2011), pp. 15 ss., y, asimismo, a los de L. Pomed Sánchez, «Actividades profesionales y Colegios Profesionales», en vol. col. El impacto de la Directiva Bolkes-tein y las reformas de los servicios en el Derecho Administrativo, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2010, y M. Carlón Ruíz, El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en el régimen de los Colegios Profesionales, RAP núm. 183 (2010), pp. 99 ss.

tidades públicas o privadas estables y democráticas, sin ánimo de lucro, así como la ordenación de las relaciones entre las Administraciones públicas y dichas entidades»

También la materia podía considerarse integrada en la más genérica prevista en el art. 35.26^a del anterior EAr.

36^a «Cooperación para el desarrollo en expresión de la solidaridad de la sociedad aragonesa con los países y pueblos más desfavorecidos»

Tampoco añade nada nuevo al *quantum* competencial del que ya disponía la CA.

37^a «Políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia, y, especialmente, la de género»

Una nueva especificación, en sintonía con la política estatal que viene desarrollándose con gran fuerza en los últimos años, que, al amparo del art. 35.26^a del anterior EAr, podía considerarse incluida en el ámbito competencial autonómico.

38^a «Juventud, con especial atención a su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural»

Cabe decir lo mismo que en los supuestos anteriores. En realidad, esta cláusula coincide literalmente con el inciso final del artículo 35.26^a del anterior EAr.

39^a «Menores, que incluye la regulación del régimen de protección y tutela de los menores desamparados o en situación de riesgo»

Estamos ante una referencia específica a los menores que, en formulación más sintética, podía considerarse incluida en el art. 35.28^a del anterior EAr («protección y tutela de menores»)

40^a «Asociaciones y fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial, deportivo y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Aragón»

En el art. 35.27^a del anterior EAr sólo se aludía a las fundaciones. Aparece, pues, como novedad la mención expresa a las asociaciones, que con anterioridad sólo se refería en el art. 39.11^a, relativo a las competencias de ejecución. Por consiguiente, queda definitivamente reconocida la potestad autonómica para dictar normas en la materia, si bien, a pesar de que no se haga precisión alguna al respecto, es claro que ello no desplaza a las competencias del Estado que pueden incidir en la regulación de las mismas¹⁹.

41^a «Investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica, que comprende, en todo caso, la planificación, programación y coordinación de la actividad investigadora de la Universidad y de los demás centros públicos y privados, la transferencia de conocimientos y el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información»

¹⁹ Puede verse una exposición del reparto competencial en la materia, en el que se entrecruzan diversos títulos competenciales junto a la reserva constitucional de ley orgánica, en mi libro (en colaboración con J. González Pérez) Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Civitas, Madrid, 2002, pp. 491 ss.

De nuevo se trata de una especificación de los posibles contenidos de la materia investigación científica y técnica que preveía el art. 35.29^a del anterior EAr, si bien se ha suprimido la expresa mención que se hacía a la «coordinación con el Estado». La supresión, de todas formas, tampoco permite afirmar que el Estado no disponga ya de la competencia coordinadora que le reconoce el art. 149.15^a CE.

42^a «*Biotecnología, biomedicina y genética*»

Aparece como nueva materia, aunque bien puede considerarse como una particularización de la investigación científica y técnica.

43^a «*Cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de Aragón*»

Coincidente con lo que disponía el artículo 35.30^a del anterior EAr.

44^a «*Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga, conservatorios de música y danza y centros dramáticos y de bellas artes de interés para la Comunidad Autónoma y que no sean de titularidad estatal*»

Coincidente, asimismo, con lo que disponía el art. 35.32^a del anterior EAr.

45^a «*Patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico, científico y cualquier otro de interés para la Comunidad Autónoma, en especial las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón*»

Con la novedad del inciso final, relativo a las políticas encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés ubicado fuera de Aragón, la previsión resulta equiparable a la del art. 35.33^a del anterior EAr.

46^a «*Cinematografía, que incluye, en todo caso, las medidas de protección de la industria cinematográfica y la regulación e inspección de las salas de exhibición cinematográfica*»

El anterior EAr no mencionaba esta competencia en materia de cinematografía. Sin embargo, su configuración en términos de exclusividad difícilmente resulta conciliable con el reconocimiento de las competencias estatales sobre aspectos concretos de la misma materia. Baste recordar, por ejemplo, que la jurisprudencia constitucional ha declarado, que «no cabe duda que la regulación del mercado cinematográfico para proteger la producción cinematográfica española frente a la extranjera, puede ser incluida dentro de la competencia que el artículo 149.1.13^a de la Constitución reconoce al Estado para establecer las bases de la actividad reguladora» (STC 106/1987, de 25 de junio, f.j. 1).

47^a «*Artesanía, que comprende la regulación y el establecimiento de medidas para el fomento y desarrollo de las empresas artesanales, la promoción de sus productos y la creación de canales de comercialización*»

Se preveía esta misma competencia en el art. 35.31^a del anterior EAr, sin que las especificaciones que se añaden en nada alteren el alcance de la competencia autonómica.

48^a «*Industria, salvo las competencias del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés de la Defensa*»

También el artículo 35.34^a del anterior EAr atribuía esta misma competencia, con idénticas reservas respecto de las competencias estatales por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar. Por lo demás, aunque no se mencionan las derivadas de la normativa estatal sobre industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear, la omisión no tiene mayor trascendencia.

49^a «Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma y, en especial, la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad Autónoma»

La novedad respecto de la competencia que reconocía el art. 35.35^a del anterior EAr radica en que expresamente se refiere la competencia autonómica para «la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad Autónoma». Se trata, no obstante, de una especificación que, una vez más, tampoco mayores consecuencias desde la consideración de las competencias efectivas de la Comunidad.

50^a «Juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón»

Con redacción distinta, la competencia autonómica en materia de juego, apuestas y casinos figuraba en el art. 35.36^a del anterior EAr. La mención al territorio como límite no deja de ser innecesaria, a la vez que suscita el problema de su verdadera efectividad cuando la competencia se extiende al juego y apuestas a través de medios informáticos y telemáticos. Por otra parte, que no se mantenga la anterior excepción de las apuestas y loterías del Estado en nada cambia la cuestión, dada la cobertura competencial del artículo 149.1.14^a CE, tal como ha señalado reiterada jurisprudencia constitucional (entre otras, SSTC 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo; 216/1994, de 20 de julio; y 49/1995, de 16 de febrero).

51^a «Turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal»

La promoción y ordenación del turismo también estaba atribuida a la competencia exclusiva autonómica en el art. 35.37^a del anterior EAr. La nueva previsión incorpora algunas precisiones que no modifican el efectivo alcance de la competencia autonómica, a excepción, no obstante, de la expresa referencia a la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España. Aunque esa coordinación queda condicionada a lo que disponga la legislación estatal, y aunque, a diferencia de otros EEAA²⁰, no se prevé que

²⁰ Por ejemplo, el art. 171.c) del Estatuto de Cataluña establece que «con el fin de facilitar la coordinación entre éstos y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Cataluña, la Generalitat participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España».

la Diputación General de Aragón participe en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España, no se debe olvidar que la coordinación es, en todo caso, competencia estatal (art. 149.1.13^a CE), por lo que no parece que pueda ser exigida o impuesta por la norma estatutaria.

52^a «Deporte, en especial, su promoción, regulación de la formación deportiva, la planificación territorial equilibrada de equipamientos deportivos, el fomento de la tecnificación y del alto rendimiento deportivo, así como la prevención y control de la violencia en el deporte»

Con una mayor especificación de su contenido, aunque no determine cambio alguno, la competencia en materia de deporte coincide con la que se estableciera por el art. 35.38^a del anterior EAr.

53^a «Tiempo libre, que incluye, en todo caso, el fomento y la regulación de las actividades que se lleven a cabo en Aragón y el régimen jurídico de las entidades que tengan por finalidad el ejercicio de actividades de tiempo libre»

Aunque el anterior EAr no se refería en su art. 35 al «tiempo libre», en la cláusula 38^a sí aludía a la «adecuada utilización del ocio», con lo que no deja de guardar relación. La previsión que nos ocupa coincide literalmente, por lo demás, con la de otros Estatutos (por ejemplo, art. 135.3 del de Cataluña).

54^a «Espectáculos y actividades recreativas, que incluye, en todo caso, la ordenación general del sector, el régimen de intervención administrativa y la seguridad y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y establecimientos públicos»

De nuevo estamos ante una mera especificación de algunos contenidos posibles de la materia «espectáculos», que, como tal, se previó en el art. 35.39^a del anterior EAr.

55^a «Sanidad y salud pública, en especial, la organización, el funcionamiento, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios. La Comunidad Autónoma participará, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública»

Mientras que el art. 35.40^a del anterior EAr utilizaba sin más los términos «sanidad e higiene», el nuevo Estatuto pormenoriza algunos contenidos. Una especificación que, al igual que en otros supuestos, reproduce el tenor literal del art. 162.1 y 4 del Estatuto de Cataluña. De este modo, cuestionada la constitucionalidad del art. 162.1 de dicho Estatuto en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el grupo parlamentario popular (por cuanto se considera que limita indebidamente el potencial alcance de la competencia estatal *ex* art. 149.1.16^a CE), ninguna duda cabe que, a pesar de que la norma estatutaria aragonesa no lo haya sido, la misma se vería afectada en el supuesto de que la correspondiente Sentencia estimase la impugnación.

56^a «Ordenación farmacéutica»

La única diferencia con el art. 35.41^a del anterior EAr es que se prescinde de la cláusula «sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciséis del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Ahora bien, esa supresión no ex-

cluye que la competencia autonómica siga vinculada a la competencia estatal, lo que, por lo demás, no ha dejado de reconocerse en otros Estatutos de Autonomía²¹

57^a «Protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la coordinación y la ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil ante incendios, catástrofes naturales, accidentes y otras situaciones de necesidad»

No atribuía el anterior EAr esta competencia exclusiva en materia de protección civil. Una competencia sobre la que la jurisprudencia constitucional (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio) ha dejado claramente establecido que las competencias asumidas por las CCAA encuentran su límite en la policía de seguridad pública que reserva a la competencia estatal el art. 149.1.29^a CE, en cuanto tal seguridad presenta una dimensión nacional por la importancia de la emergencia o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico. Por consiguiente, la referida competencia exclusiva debe reajustarse, en vía interpretativa, al límite resultante de la competencia estatal.

58^a «Seguridad privada, que comprende el establecimiento de los requisitos que deben reunir las personas físicas y jurídicas que adopten medidas de seguridad; la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio o ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma; la formación del personal que realiza funciones de seguridad e investigación privada, así como la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía autonómica y las policías locales de Aragón»

Tampoco el anterior EAr contemplaba esta competencia, cuyo contenido prácticamente coincide con el previsto por el art. 163 del Estatuto de Cataluña. Por ello, debe reiterarse que, al igual que en otros supuestos, aun cuando el precepto estatutario aragonés no ha sido recurrido, deberá estarse a lo que resuelva el TC sobre la impugnación de dicho artículo. Una impugnación basada en que, al atribuir a la Generalitat la competencia sobre la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada, se desconoce la competencia estatal *ex. art. 149.1.30^a CE*, en los términos que ha establecido la STC 154/2005, de 9 de junio [f.j. 8.b)].

59^a «Administración de Justicia en lo relativo a medios personales y materiales»

Sin perjuicio de las previsiones de los arts. 63 a 66 del EAr, el anterior Estatuto estableció que correspondía a la CA «ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado» [art. 32.1.a)]. Esta competencia, articulada a través de lo que se ha dado en llamar «cláusulas subrogatorias»²²,

²¹ Por ejemplo, art. 162.2 del de Cataluña: «Corresponde a la Generalitat la ordenación farmacéutica en el marco del artículo 149.1.16 de la Constitución.

²² He analizado el alcance y efectividad de esas cláusulas en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional ...*, *op. cit.*, pp. 35 ss.

es la que ahora se configura como competencia exclusiva, prescindiendo de la remisión a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. De todas formas, esta competencia exclusiva se enfrenta a algunos límites infranqueables, resultantes de las propias competencias estatales. Unos límites que, con ocasión de desentrañar el efectivo alcance de dichas cláusulas, quedaron fijados en las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, y 105/2000, de 13 de abril²³, los cuales no pueden considerarse superados sin más como consecuencia de la nueva configuración estatutaria de la competencia.

60º «Cualesquiera otras que le correspondan de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto o el resto del ordenamiento jurídico»

Reproduce la cláusula 42ª del art. 35.1 del anterior EAr, con la que también se cerraba la enumeración de las competencias exclusivas. Se trata, sin embargo, de una cláusula de remisión en gran medida innecesaria. Distinto sería que atribuyera a la CA cualesquiera otras competencias no reservadas por la CE al Estado, tratando con ello de neutralizar los efectos derivados de la cláusula residual de atribución de competencias prevista por el art. 149.3 CE, aunque, a la postre, ni siquiera en ese supuesto sus resultados prácticos serían especialmente significativos si tenemos en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha privado prácticamente de toda funcionalidad a dicha cláusula²⁴. Todo ello, por otra parte, con independencia de que la constitucionalidad de semejante previsión sería más que dudosa.

Por lo demás, la remisión a aquellas otras competencias que correspondan a la CA de acuerdo con lo dispuesto en su EA, obliga a tener en cuenta

²³ Acerca de esos límites, no estará de más recordar lo declarado en el f.j. 8 de la STC 56/1990:

«A) En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 CE, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial [...].

B) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

C) En tercer lugar, y esto lo aceptan las Comunidades Autónomas recurrentes, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: El propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supraautonómico de determinadas facultades del Gobierno [excluye] la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplo se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional.

D) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas.

E) En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre «administración de la Administración de Justicia»; ello porque en cada caso habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia».

²⁴ He analizado esta cuestión en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional ...*, *op. cit.*, pp. 143 ss.

que, al margen del art. 71, otros preceptos del mismo Estatuto también le reconocen competencias exclusivas. Tal es el caso, como ya he anticipado, del art. 72, sobre la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio. Una competencia cuyo contenido se especifica en unos términos parecidos a como lo han hecho otros EEAA. Especialmente significativa es, al respecto, la similitud con el art. 117 del Estatuto de Cataluña, lo cual para nada resulta intrascendente, ya que obliga a tener en cuenta la interpretación que del mismo ha fijado la STC 31/2010, de 28 de junio²⁵, así como la doctrina de la STC 30/2011, de 16 de marzo, que, por lo demás, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 del Estatuto de Andalucía²⁶.

La relevancia y especial sensibilidad sobre todo lo relativo a la ordenación, uso y aprovechamiento del agua que existe en la Comunidad, ha llevado, además, a que en otras previsiones estatutarias también aparezca el tema del agua.

De una parte, en la disposición transitoria quinta del Estatuto se prevé que «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 hm³». Debe señalarse, no obstante, que este tipo de previsiones estatutarias —que, por lo demás, han comenzado a proliferar en los nuevos EEAA—, a pesar de dejar a salvo la decisión última al titular de la competencia comprometida, al menos en su literalidad misma tratan de condicionarla negativamente. Una cuestión sobre la que de nuevo hay que estar a la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de junio, tal como más adelante veremos.

De otra parte, debe igualmente recordarse que el artículo 19 EAr, dentro del Capítulo I del Título I, relativo a los «Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas», regula «los derechos en relación con el agua» en los siguientes términos:

«1. 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 abas-

²⁵ En especial, en lo relativo a la competencia exclusiva autonómica para la planificación de las cuencas intracomunitarias, dada la competencia estatal *ex. art.* 149.1.22^a y 23^a CE y la propia jurisprudencia constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre, ff.jj. 18 y 20). Asimismo, respecto de la participación de la CA en la planificación hidrológica de cuencas intercomunitarias, y también en relación con la previsión sobre a la emisión de un informe preceptivo acerca de cualquier propuesta de trasvase de cuencas.

²⁶ El artículo declarado inconstitucional y nulo, por vulnerar la competencia estatal *ex. art.* 149.1.22^a CE, atribuía a la Comunidad Autónoma de Andalucía «competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución».

tecimiento de agua en condiciones de 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 reequilibrio de Aragón.

2. 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.

3. 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».

Aunque no es el momento de adentrarse en el análisis de esta regulación, si conviene recordar que previsiones similares se han incorporado a otros EEAA, como, por ejemplo, el Estatuto valenciano, cuyo art. 17 es prácticamente coincidente con el art. 19 del EAr. Un precepto que, impugnado precisamente por el Gobierno de Aragón ante el TC, ha sido «reinterpretado» por la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en unos términos que ineludiblemente también han de proyectarse a la regulación estatutaria aragonesa²⁷.

IV. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS (O COMPETENCIAS DE DESARROLLO LEGISLATIVO Y EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL)

Junto a las competencias exclusivas, el EAr atribuye otro conjunto de competencias agrupadas bajo la denominación de competencias compartidas. En realidad, integran esta categoría todas aquellas competencias que el anterior EAr atribuía bajo la expresión «corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado».

²⁷ He analizado en detalle esa decisiva Sentencia constitucional en mi libro *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico?*, Civitas, Madrid, 2008. La Sentencia, en lo que más interesa en este momento, llega a la conclusión de que el derecho estatutario cuestionado ha de entenderse en realidad como un mero mandato al poder público autonómico, no tratándose, por tanto, de un derecho subjetivo en sentido estricto, sino de una simple directiva, objetivo o mandato. Una conclusión, además, que queda referida a todos los derechos estatutarios que tengan un fundamento o traigan causa simplemente de las atribuciones competenciales autonómicas. Dice así el f.j. 13: «En conclusión, los Estatutos, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de la atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a éste último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos.

1. La configuración de las competencias compartidas y su incidencia en las correlativas competencias del Estado

La primera singularidad que debe destacarse es que, si bien de manera limitada, el art. 75 EAr define funcionalmente este tipo de competencia. Dice así:

«La Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias».

Se trata de una definición orientada en la misma dirección que la contenida en el art. 111 del Estatuto catalán²⁸, suscitando unas dudas y una problemática que he abordado detenidamente en trabajos anteriores²⁹ y sobre la cual resultan trascendentales las declaraciones de la STC 31/2010, de 28 de junio, en los términos que más adelante se exponen.

2. Materias sobre las que se proyectan las competencias compartidas

El número de materias a las que quedan referidas las competencias compartidas experimenta un notable aumento. En el anterior EAr se enumeraban en los arts. 36 y 37, ciñéndose el primero a la enseñanza y el segundo a las materias de radiodifusión y televisión (con una inexplicable remisión a la Ley reguladora del estatuto jurídico de la radio y la televisión)³⁰, prensa y, en general, todos los medios de comunicación social, al régimen minero y energético, la protección del medio ambiente y del paisaje y los contratos y concesiones administrativas.

Por el contrario, el listado del art. 75 del nuevo Estatuto es mucho más extenso, debiéndose añadir las específicas referencias contenidas en el art. 73 a

²⁸ Según el artículo 111 del Estatuto de Cataluña, en las materias que la Generalitat comparte competencialmente con el Estado (es decir, todas aquellas materias que el artículo 149.1 CE reserva al Estado para que establezca las correspondientes bases, legislación básica o normas básicas), corresponde a la Generalitat «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». En términos parecidos, también el artículo 42.1.2º del Estatuto de Andalucía: «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las [...] competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fija el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias».

²⁹ Vid. Estado Autonómico y Tribunal Constitucional: reflexiones sobre la vinculación del legislador estatutario a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional, en Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, especial monográfico, vol. 1, 2006, pp. 335 ss. y, asimismo, en mi libro ¿Hacia una nueva doctrina constitucional ..., *op. cit.*, pp. 63 ss.

³⁰ Así lo puse de manifiesto en la tercera edición de esta misma obra, pp. 295, nota 3.

la enseñanza y en el art. 74 a los medios de comunicación social. En concreto, las competencias compartidas se configuran en los siguientes términos:

1ª Seguridad Social, a excepción de las normas que configuran su régimen económico

Esta competencia no se contemplaba en el anterior EAr y parece ajustada al orden constitucional de distribución de competencias, una vez deja expresamente a salvo la normativa relativa al régimen económico de la Seguridad Social.

2ª Régimen minero, en especial, la regulación y el régimen de intervención administrativa de las minas y recursos mineros, así como la restauración de los espacios afectados por actividades extractivas

Se reitera, aunque con mayor detalle, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que ya ostentaba la CA en virtud de lo dispuesto por el art. 37.2 del anterior EAr.

3ª Protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas

También la protección del medio ambiente se atribuía a la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en el art. 37.3 del anterior EAr. La novedad radica en la especificación de algunos de los contenidos de la materia.

4ª Energía, que comprende, en todo caso: la regulación de las actividades de producción, almacenamiento, distribución y transporte de cualesquiera energías, incluidos los recursos y aprovechamientos hidroeléctricos, de gas natural y de gases licuados; el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes existentes, cuando se circunscriban al territorio de la Comunidad y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma; la calidad del suministro y la eficiencia energética, así como la participación en los organismos estatales reguladores del sector energético y en la planificación estatal que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma, y en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía que afecten al territorio de Aragón o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio

De nuevo la singularidad radica en la especificación de los contenidos de la genérica materia «energía», que con anterioridad se refería en el art. 37.2 EAr («régimen energético»).

5ª Protección de datos de carácter personal, que, en todo caso, incluye la regulación, inscripción y el tratamiento de los mismos, el control de los ficheros creados o gestionados por las instituciones públicas de Aragón y, en especial, la creación de una Agencia de protección de datos de Aragón

La materia «protección de datos de carácter personal» no figuraba en el anterior EAr. Y al igual que otros EEAA, también el EAr prevé la creación de una Agencia de Protección de Datos.

6ª Políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la participación y colaboración con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan, en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros

Igualmente resulta novedosa la atribución como competencia compartida de las «políticas de integración de inmigrantes», inexistente en el anterior EAr.

7ª Instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría

Se trata de una especificación en relación con las industrias sujetas a la legislación de energía nuclear, la cual, no deja de suscitar dudas acerca de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, dado que la competencia autonómica trasciende de la mera ejecución para alcanzar también al ejercicio de la potestad normativa³¹.

8ª Mercados de valores y centros de contratación situados en el territorio de Aragón, que, en todo caso, incluye su regulación, establecimiento y solvencia, de acuerdo con la legislación mercantil

Es una novedad que, en la forma en que queda configurada, parece ajustada al orden constitucional de distribución de competencias.

9ª Ordenación del crédito, banca, seguros, mutualidades de previsión social, entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y otras mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social

Mientras que en materia de crédito, banca y seguros, con el anterior EAr las competencias de Aragón se ceñían a las estrictamente ejecutivas, ahora se reconoce a la CA la competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, lo que resulta conforme con las competencias estatales ex. art. 149.1.11ª CE.

10ª Régimen de los recursos fundados en el Derecho foral aragonés contra la calificación negativa de documentos, o cláusulas concretas de los mismos, que deban tener acceso a un Registro público de Aragón

No figuraba en el anterior EAr, configurándose como una competencia compartida que, de todas formas, se relaciona con la competencia «exclusiva» prevista en el art. 71.3ª del nuevo EAr.

11.ª El desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales

Esta competencia no deja de guardar relación con las formalmente configuradas como competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno y en materia de régimen local

³¹ Vid. un completo análisis del régimen de distribución de competencias sobre las actividades nucleares en el libro de J.M. Ayllón Díaz-González, Derecho nuclear, Comares, Granada, 1999, pp. 213 ss.

(art. 71.1^a y 5^o del vigente EAr), lo que, en cierto modo, confirma que las formulaciones estatutarias pueden formalmente variar sin que por ello se altere su verdadero significado y alcance³².

12^a Régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma

Posiblemente la configuración de estas competencias, que una vez más no figuraban en el anterior EAr, podía haber sido más precisa, ya que las expresiones «régimen jurídico» y «procedimiento», si se refieren a régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo, encuentran ya acomodo en la precedente competencia autonómica para el desarrollo de las bases del Estado previstas en el art. 149.1.18^a CE. Por lo demás, mientras que la competencia compartida en materia de contratos se adecua plenamente a la competencia estatal *ex. art. 149.1.18^a CE*, en lo relativo a la responsabilidad patrimonial de la Administración ese mismo precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», lo que hace discutible que las CCAA puedan asumir competencias de desarrollo legislativo. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, a propósito de las competencias ejecutivas en la misma materia, obsérvese, en fin, que, con plena adecuación a la expresión constitucional en materia de expropiación forzosa del mismo art. 149.1.18^a CE (competencia exclusiva estatal en relación con la «legislación sobre expropiación forzosa»), el nuevo EAr no atribuye a la CA ninguna competencia normativa.

13^a Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal

Esta competencia aparecía formalmente configurada como competencia exclusiva en el anterior EAr (art. 35.1.3^a), si bien no se dejaba de hacer expresa salvedad de lo dispuesto en el art. 149.1.18^a CE. El nuevo EAr califica ahora con más propiedad a esta competencia como competencia compartida, aunque, en sus efectos prácticos, ningún cambio sustancial comporta.

Hasta aquí las materias enumeradas en el art. 75 EAr, sobre las que se proyectan las llamadas competencias compartidas. No obstante, como ya he señalado, el art. 73 EAr también configura a las competencias de la CA en materia de enseñanza como competencias compartidas, especificando que esa competencia «en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades», incluye, en todo caso, «la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación;

³² La formulación del art. 159.1 del Estatuto de Cataluña es bien ilustrativa de lo que se dice. Dice así: «Corresponde a la Generalitat, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas, la competencia exclusiva en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución».

el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria». Y, asimismo, en el art. 74, a propósito de la materia «medios de comunicación social», la competencia de Aragón también se configura como competencia compartida, aunque suprimiendo ya la remisión a la Ley reguladora del estatuto de la radio y la televisión y añadiéndose que «la Comunidad Autónoma podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, cualquier medio de comunicación social para el cumplimiento de sus fines, respetando la autonomía local».

V. LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS

Al igual que en las dos categorías precedentes, el tercer tipo de competencias autonómicas —las competencias ejecutivas— también se concreta por el EAr desde la doble perspectiva funcional y material. De una parte, procede a definir el alcance de las mismas (por tanto, las potestades que engloba), y, de otra, específica, aunque con desigual intensidad, el contenido de las materias sobre las que se proyectan.

1. Potestades que integran las competencias ejecutivas

El art. 77 EAr establece lo siguiente:

«En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública».

Aunque la definición no es del todo coincidente con la adoptada en otras normas estatutarias, suscita similares problemas a los señalados con ocasión de la definición funcional de las competencias compartidas³³. De manera que, en

³³ El Estatuto de Cataluña (art. 112) dice así: «Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública». Más matizada es la formulación del Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 42.1.3^o): «La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: 3^o Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado».

este caso, una vez más habrá que estar a la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de junio, ya que, aun cuando la norma estatutaria aragonesa no ha sido impugnada, la misma debe ser interpretada conforme a dicha doctrina constitucional.

2. Materias a las que se refieren las competencias ejecutivas

Las competencias ejecutivas autonómicas previstas en el art. 77 EAr quedan referidas a las siguientes materias:

1ª Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Se preveía en el art. 39.1ª del anterior EAr, si bien con la neuva redacción queda suprimida la expresa mención a la competencia estatal *ex. art. 149.1.17ª CE* y a la alta inspección. Con todo, esa omisión no desapodera al Estado de las referidas competencias, las cuales deberán tenerse en cuenta en el ejercicio de la competencia autonómica.

2ª Trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo. También le corresponde la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora propia en todo lo previsto en el párrafo anterior. A tal efecto, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Comunidad Autónoma. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos

Coincide en lo sustancial con la prevista en el art. 39.2ª del anterior EAr, aunque, a diferencia de éste, se especifiquen algunos de los contenidos de la materia.

3ª Propiedad intelectual e industrial

Idéntica en su formulación con la previsión del art. 39.4º del anterior EAr.

4ª Control metrológico y contraste de metales

Aunque en términos en parte distintos, coincide con la del art. 39.6º del anterior EAr, que utilizaba los términos «pesas y medidas» y «contraste de metales».

5ª Ferias internacionales que se celebren en Aragón

Idéntica a la del art. 39.7ª del anterior EAr.

6ª Aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte aéreo, con calificación de interés general, cuya gestión directa no se reserve la Administración General del Estado

Coincidente con la del art. 39.9º del anterior Ear, guarda además directa relación con la competencia prevista en el art. 70.14º EAr.

7ª Productos farmacéuticos

Idéntica a la del art. 39.12º del anterior EAr.

8ª Gestión del régimen económico de la Seguridad Social y los servicios que integran el sistema, y en el marco del respeto al principio de unidad de caja

Aunque con formulación distinta, es equiparable a la del art. 39.13º del anterior EAr.

9ª Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión no se reserve la Administración General del Estado

Idéntica a la del art. 39.14º del anterior EAr.

10ª Colaboración con el Estado en la gestión del catastro

No figuraba como tal en el anterior EAr. De todas formas, se trata de una singular competencia, pues en realidad sólo contempla una colaboración con el Estado que se concretará en los términos que el propio titular de la competencia determine.

11ª Sistema penitenciario

Tampoco figuraba en el anterior EAr, siendo una de las escasas competencias que, como he señalado, quedaron sin atribuirse a la CA tras las reformas estatutarias de 1994 y 1996. No obstante, la efectividad de esta competencia dependerá de que se efectúen las correspondientes transferencias de servicios.

12ª Gestión de los Parques Nacionales en Aragón

La gestión autonómica de los Parques Nacionales en Aragón, aun cuando éstos trasciendan de los límites territoriales de la CA, trae causa directa de la doctrina sentada en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que reconoció a las CCAA la competencia de ejecución al amparo de la competencia sobre medio ambiente y no sólo en el supuesto de los Parques intracomunitarios. Por lo demás, en cierto modo es reiteración de la previsión más genérica del art. 70.21º EAr.

13ª Realización de obras de interés general por la Administración autonómica, en virtud de mecanismos de colaboración con el Estado, en los que se fijen la financiación y los plazos de ejecución

Tampoco figuraba en el anterior EAr, aunque también es una competencia *sui generis*, ya que su efectividad depende de lo que decida el propio Estado titular de las obras de interés general. El art. 70.11ª, como ya hemos visto, trata del mismo supuesto, si bien con una redacción distinta, al prever la participación de la CA en la gestión de dichas obras «en los términos que establezca la ley estatal».

14ª Registro civil, que incluye la provisión de medios personales y materiales

No estaba prevista expresamente esta materia en el anterior EAr, ni, por tanto, la competencia de ejecución que ahora se atribuye, sin perjuicio de que la misma podía reconducirse a la competencia que por subrogación se preveía ya en el art. 32.a) del anterior EAr.

15ª Seguridad ciudadana y seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado

Una vez más, la competencia autonómica queda condicionada a lo que establezca la legislación estatal. Por otra parte, no deja de llamar la atención ese condicionamiento, por relación a la seguridad privada, si se tiene en cuenta la competencia exclusiva que por relación a la misma materia prevé el art. 70.58ª EAr.

16ª Expropiación forzosa, que incluye, en todo caso, la determinación de los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones aragonesas pueden ejercer la potestad expropiatoria; el establecimiento de criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal; y la creación y regulación de un órgano propio para la determinación del justiprecio, así como la fijación de su procedimiento

Dada la competencia estatal en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18ª CE), la competencia se configura formalmente como ejecutiva, si bien no deja de ser dudoso que algunos aspectos que expresamente se refiere puedan reconducirse en rigurosos términos al ámbito de la ejecución de la legislación estatal (criterios de valoración y fijación del procedimiento de justiprecio).

17ª Defensa de la competencia en el ámbito autonómico, en los términos establecidos en la legislación estatal y europea

No deja ser problemático el deslinde de esta competencia —condicionada a lo que disponga la legislación estatal y europea— de la previamente atribuida como competencia exclusiva por el art. 70.24ª EAr, introduciéndose de manera innecesaria cierta confusión.

Por otra parte, aunque no se incluye entre las competencias ejecutivas, la relativa a la materia notarios y registradores que se refiere en el art. 78 EAr no parece que pueda merecer otra calificación que la de competencia ejecutiva. Además, el anterior EAr, en su art. 31.2, ya dispuso que los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles serían nombrados por la CA. Y lo mismo cabe decir respecto de la participación de la CA en la fijación de las demarcaciones correspondientes a las Notarías y a los Registros de la propiedad y mercantiles en Aragón, de acuerdo con lo previsto en las leyes generales del Estado (art. 31.3 del anterior EAr). Sólo la previsión del art. 78.3, según la cual «corresponde a los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma el conocimiento de los recursos contra la calificación de documentos o cláusulas concretas de los mismos, que deban tener acceso a un Registro público de Aragón y estén fundados en el Derecho foral aragonés», puede considerarse como novedad, sin perjuicio de que el art. 35.4 del anterior EAr [al igual, por lo demás, que el actual art. 70.3ª), atribuía la competencia exclusiva en la materia «derecho procesal civil» (ahora «derecho procesal») derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés».

VI. LA COMPETENCIA PARA CREAR Y ORGANIZAR UNA POLICÍA AUTONÓMICA

Tanto la ausencia de previsión respecto de la competencia autonómica para crear y organizar una policía autonómica, como la inexistencia de cualquier competencia en relación con el sistema penitenciario, fueron prácticamente los dos supuestos que faltaron para que el anterior EAr atribuyese en su plenitud todas las competencias constitucionalmente posibles.

El nuevo EAr ha colmado la laguna, disponiendo específicamente, al margen de los listados de competencias exclusivas, compartidas y de ejecución, que «la Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente» (art. 78.1). También corresponde a la CA determinar «las funciones de la Policía autonómica de Aragón», lo que deberá hacerse en su ley de creación y en el marco de la legislación del Estado, dada la competencia estatal del art. 149.1.29^a CE, así como «la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas» (art. 78.2 y 3)³⁴. Por lo demás, queda abierta la posibilidad de que se constituya una Junta de Seguridad, a fin de que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordine las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (art. 78.4).

Por lo demás, la disposición transitoria cuarta habilita para que, entre tanto se cree esa Policía autonómica, pueda convenirse con el Estado la adscripción a la CA de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, lo que ya se ha hecho efectivo.

VII. LA COMPETENCIA EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

Aunque reiterada jurisprudencia constitucional³⁵ ha insistido en que el poder de gasto no es título atributivo de competencias, ni la actividad de fomento puede considerarse como una materia propiamente dicha sobre la que articular un reparto de competencias, el art. 79 EAr ha establecido un conjunto de reglas similares a las del art. 114 del Estatuto de Cataluña, las cuales, en lí-

³⁴ Sobre el alcance del reenvío a la ley orgánica en relación a la coordinación y demás facultades respecto de las policías locales y la creación de policías autonómicas (arts. 148.1.22^a y 149.1.29^a CE), la jurisprudencia constitucional ha concluido (SSTC 49/1993, de 11 de febrero, y 85/1993, de 8 de marzo) que las competencias autonómicas quedan definitivamente concretadas, en cuanto a su efectivo contenido y extensión, por la legislación estatal a la que expresa y singularizadamente se remiten la CE y los EEAA.

³⁵ Por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero. Los comentarios que ha generado son muy numerosos. Yo mismo le he prestado atención en «La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas», en vol. col. El funcionamiento del Estado autonómico, MAP, Madrid, 1996, pp. 105 ss., y en La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, REDC, núm. 38 (1993), pp. 225 ss.

neas generales, siguen de cerca los criterios de la STC 13/1992, de 6 de febrero, f. j. 8. De este modo, mientras que en las materias de su competencia, la CA podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión (art. 79.1), cuando las subvenciones lo sean con cargo a fondos estatales o comunitarios, la intervención de la CA variará, según esas subvenciones se destinen a actividades que entren en el ámbito de las competencias autonómicas exclusivas, de las compartidas o de las ejecutivas.

Así, siempre que las subvenciones sean territorializables, el art. 79.2 establece, en concreto que, en el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones estatales y comunitarias, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión. El grado de intervención disminuirá lógicamente cuando las subvenciones incidan en ámbitos propios de las competencias compartidas, previéndose que, en tal caso, la CA precisará normativamente sus objetivos, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión. Por último, si la incidencia se produce en el ámbito de las competencias ejecutivas, a la CA corresponderá la gestión, que incluye la tramitación y concesión, de las subvenciones estatales o comunitarias.

Los referidos criterios son, como ya he dicho, los establecidos por la jurisprudencia constitucional y, desde esta premisa, aunque no se hubieran previsto el EAr, tal como sucedía con el anterior, en nada habría cambiado la situación.

No obstante, el art. 79.3 añade que «la Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación»³⁶. La previsión se asemeja a la del art. 114.4 del Estatuto de Cataluña, también impugnada ante el TC y sobre la que se ha pronunciado la STC 31/2010, de 28 de junio, aunque existe una diferencia fundamental. Y es que, mientras que la norma estatutaria catalana no condiciona la participación autonómica en la determinación del carácter territorializable de las subvenciones, la norma estatutaria aragonesa puntualiza que la participación de la CA se producirá «en los términos que fije el Estado». Aunque en este caso también

³⁶ De acuerdo con reiterados pronunciamientos del Tribunal, la gestión centralizada será constitucionalmente admisible «cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos» (entre otras, SSTC 201/1988, de 27 de octubre, f.j. 2, y 75/1989, de 24 de abril, f.j. 5). En todo caso, la procedencia de esa gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate [STC 213/1994, de 14 de julio, f.j. 4.b).3] y, por tanto, no basta con la «proyección supraautonómica» del objeto de la subvención [STC 126/2002, de 23 de mayo, f.j. 9.a)].

se incorpora un mandato al legislador estatal («la Comunidad Autónoma participa»), lo cierto es que expresamente se reconoce que la intervención autonómica lo será «en los términos que fije el Estado», marcándose así una importante diferencia con la norma catalana.

VIII. OTRAS CUESTIONES

La regulación estatutaria de las competencias queda completada con otro conjunto de previsiones de las que me limitaré en este momento a dar sucinta cuenta.

Por de pronto, el art. 80.1 EAr incorpora una cláusula de cierre —más bien preventiva—, según la cual «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». Se trata con ello de prevenir los riesgos asociados a la técnica de desglosar y pormenorizar los contenidos de las materias, en los términos ya explicados. Una cláusula, la de «en todo caso», ampliamente utilizada en otros Estatutos y singularmente en el de Cataluña, que en el EAr adopta esta otra formulación.

Además, el art. 80.2 reitera la misma previsión que se contenida en el art. 41.1 del anterior EAr, según la cual «en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el Derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto». Una cláusula, sin embargo, que, siendo correcta por relación al Derecho estatal —aunque no por ello innecesaria—, en su literalidad misma no es del todo precisa. Como es notorio, la competencia exclusiva de la CA no impedirá la aplicación en su territorio del Derecho Comunitario Europeo, con preferencia, desde luego, al Derecho propio de Aragón. Asimismo, ningún cambio se registra en las reglas que rigen la eficacia de las normas y disposiciones de la CA (arts. 9 del anterior y del nuevo EAr)³⁷; unas reglas que reitera el art. 70.2 EAr por relación más general al ejercicio de las competencias³⁸. No obstante, debe llamarse la atención sobre la nueva previsión que incorpora el

³⁷ La eficacia es territorial, sin perjuicio de que esa regla general presenta excepciones, ya que expresamente se reconoce la posibilidad de que determinadas disposiciones escapen de la regla de la territorialidad («sin perjuicio de la excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad»).

³⁸ El territorio autonómico se configura, en principio, como el ámbito material en el que se han de ejercitar las competencias autonómicas, lo cual viene impuesto, como ha señalado el TC desde la inicial Sentencia 1/1982, de 28 de enero, f.j. 11, por la propia organización territorial del Estado en CCAA y la necesidad de hacer compatible el simultáneo ejercicio de las competencias por ellas asumidas. He sintetizado la jurisprudencia constitucional sobre el territorio como límite de las competencias autonómicas en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional ...*, op. cit., pp. 392 ss. Asimismo, puede verse vol. col. Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas, IEA, Barcelona, 2006.

art. 70.3 EAr, en virtud de la cual «la Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Aragón, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales, o subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas». Una previsión que, totalmente coincidente con la del artículo 115.2 del Estatuto de Cataluña —por lo que de nuevo hay que estar a lo declarado en la STC 31/2010, de 28 de junio—, viene a fragmentar el objeto de la competencia cuando presenta alcance supraautonómico, a fin de garantizar la competencia de la CA sobre la parte del objeto situada en su territorio.

Tampoco hay cambio alguno en la norma relativa a los «derechos (del pueblo aragonés) que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia», ya que, al igual que en la disposición adicional tercera del anterior EAr, también la disposición adicional tercera del nuevo Estatuto reitera en los mismos términos que la aceptación del régimen de autonomía no implica la renuncia de esos derechos, los cuales, se añade, «podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución»³⁹.

Se recupera, igualmente, una mención (contenida ya en la redacción inicial del EAr de 198...) al artículo 150.2 CE, pues la disposición adicional cuarta del nuevo EAr prevé que la CA podrá solicitar la transferencia o delegación de competencias de conformidad con lo dispuesto en el art. 150.2 CE, aunque se trata de una disposición que no presenta mayor virtualidad jurídica, siendo en

³⁹ Más allá del fundamento mismo de esos pretendidos derechos del pueblo aragonés, debe recordarse que, según consolidada jurisprudencia constitucional, la disposición adicional 1ª CE sólo se refiere a los territorios que quedaron fuera de los decretos de Nueva Planta (provincias vascongadas y Navarra) (STC 76/1988, de 26 de abril, f.j. 2), lo que se reitera en STC 214/1989, de 21 de diciembre, f.j. 26; todo ello sin perjuicio de que esa foralidad no es título autónomo de competencias para los territorios forales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, f.j. 3; 76/1988, de 26 de abril, f.j. 4; 140/1999, de 20 de septiembre, f.j. 3; 159/1993, de 6 de mayo, f.j. 6, etc.), ya que es el Estatuto el elemento decisivo para la actualización de los derechos históricos (STC 159/1993, de 6 de mayo, f.j. 6). El propio Consell Consultiu de Cataluña, en su dictamen núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, concluyó que «... de la interpretación de la Constitución fundamentada en los antecedentes parlamentarios del debate constituyente y en la interpretación de carácter sistemático de los preceptos relativos a los derechos históricos de los territorios forales, además de la posición adoptada por la jurisprudencia constitucional respecto de esta cuestión, se deriva que los titulares de los regímenes forales, la actualización de los cuales queda habilitada por la Constitución a través del respectivo Estatuto de Autonomía, son los vascos-navarro». Y aunque añade que, no obstante, la disposición adicional 3ª del EAr se refiere a los derechos del pueblo aragonés que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, de inmediato puntualiza que, más allá de su valor simbólico, de una previsión ineficaz en términos competenciales. Como ha dicho la STC 88/1993, de 12 de marzo, f.j. 1, «los derechos históricos de las comunidades y territorios forales no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los estatutos».

gran medida superflua⁴⁰. Y en la disposición transitoria segunda se reitera, en fin, la regulación de los traspasos de servicios ya prevista en las disposiciones transitorias sexta y séptima del anterior EAr.

También debe tenerse en cuenta que, diversos preceptos estatutarios, sistemáticamente fuera del Título V relativo a las competencias, con ocasión de regular la cooperación institucional prevén que la CA participará en los organismos y en los procedimientos estatales cuyas decisiones afecten a las competencias autonómicas (art. 89), así como en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea y en las instituciones y organismos comunitarios (arts. 93 y 94), y desde la perspectiva de la acción exterior de la CA, prevén que pueda establecer oficinas de representación en el exterior (art. 96.1) y fijan las funciones autonómicas en relación con los tratados y convenios internacionales y los ámbitos de cooperación exterior (arts. 97 y 98).

Por último, la previsión de un Título específico sobre «Derechos y principios rectores»⁴¹ ha llevado al legislador estatutario a puntualizar —lo cual, por otra parte, no puede ser de otra forma— que tales derechos y principios «no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes» (art. 6.3 EAr).

IX. EL EFECTIVO ALCANCE DE LOS CONCEPTOS Y TÉCNICAS EN LOS QUE DESCANSA EL SISTEMA COMPETENCIAL ESTATUTARIO ARAGONÉS TRAS LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO

Como hemos visto, el nuevo modelo estatutario aragonés de atribución de competencias, fundamentalmente en su diseño estructural, se asemeja en parte al modelo catalán. Pero éste se ha quedado en poca cosa tras la STC 31/2010, de 28 de junio, pues, se ha estimado que sus presupuestos carecen de

⁴⁰ Además, hace un distingo innecesario que, incluso, no termina de formularse con precisión. En realidad, parece referirse, de una parte, a la transferencia o delegación de competencias que el artículo 149.1 CE reserva al Estado y, de otra, a la transferencia o delegación de aquellas otras competencias (residuales o contingentes) que, en su caso, corresponderían al Estado en virtud de la cláusula residual de atribución de competencias del art. 149.3 CE. Un distingo que en la doctrina se ha tomado en consideración a fin de determinar si pudiera tener alguna significación a los efectos de diferenciar entre ley orgánica de transferencia y ley orgánica de delegación (a ello me he referido en mi trabajos «Los mecanismos para la ampliación de las competencias de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas: la transferencia, la delegación, el encargo de gestión, los convenios y los consorcios», en vol. col. Función ejecutiva y Administración territorial, IEA, Barcelona, 1997, pp. 11 ss.), si bien esa cuestión resulta absolutamente ajena a la finalidad de la previsión estatutaria.

⁴¹ Al igual que otros EEAA, el de Aragón prevé, asimismo, un catálogo de derechos, aunque en términos más contenidos que, por ejemplo, el Estatuto catalán. Esas declaraciones estatutarias de derechos han suscitado un amplio debate doctrinal y sobre las mismas deberá pronunciarse el TC con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Estatuto catalán. No obstante, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, ya ha anticipado en parte las tesis por las que parece decantarse el Tribunal. He analizado esta cuestión en mi libro *¿Hacia una nueva doctrina ...*, *op. cit.*, pp. 88 ss.

todo sustento constitucional. Sencillamente, no es compatible con la Constitución. De ahí que la doctrina de la referida sentencia constitucional obligue a reinterpretar el significado y alcance de todas aquellas previsiones del EAr idénticas o similares a las del Estatuto catalán.

Inequívocas son, por de pronto, las declaraciones contenidas en el f.j. 3 de la sentencia a propósito de los Estatutos de Autonomía, aunque las mismas no constituyen, desde luego, ninguna novedad. Se dice así que los Estatutos son normas subordinadas a la Constitución, que no son expresión de un poder soberano y que, por tanto, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes. Y añade una precisión que merece ser destacada. Para el Tribunal, la calificación que con frecuencia se hace de los Estatutos como normas que cumplen en el sistema normativo funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales, «[...] no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, de manera que en ningún caso se traduce en que tengan un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal». Queda así anticipado el juicio de rechazo que al Tribunal le merece la consideración del Estatuto como un elemento del bloque de la constitucionalidad que, según algunas opiniones doctrinales, si se modifica, necesariamente modificará el reparto constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, obligando con ello a una rectificación de la propia jurisprudencia constitucional⁴².

La caracterización de los Estatutos, en lo que ahora interesa, se completa con otras tres precisiones fundamentales. De una parte, se afirma que la posición de los Estatutos en el sistema de fuentes es la característica de las leyes orgánicas, guardando una relación de jerarquía con la Constitución y rigiéndose por el principio de competencia respecto de las demás normas legales, incluidas las leyes orgánicas, de manera que «[...] su validez constitucional se hace depender de que respeten el ámbito que la Constitución les ha reservado [...]». Por otro lado, la caracterización de los Estatutos de Autonomía en cuanto al contenido de los mismos (a lo que se dedica el f.j. 4), también presenta importancia a efectos ulteriores, pues, al referirse el Tribunal a la función de atribución competencial que cumplen, afirma rotundamente que, aun cuando «contribuyen a perfilar el ámbito de normación y poder propio del Estado [...] esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado». Por último, estas precisiones sobre los Estatu-

⁴² No otra ha sido la tesis mantenida por C. Viver Pi-Sunyer en diversos trabajos: por todos, *En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional*, Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 1 (2005), pp. 97 ss. Asimismo, F. Velasco, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», en vol. col. *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004, pp. 287 ss.

tos de Autonomía concluyen con la fijación de unos límites cuantitativos y cualitativos. Respecto de los primeros, se advierte que «la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia», por lo que, dada la especial rigidez del Estatuto, la inclusión en el mismo de determinados contenidos «puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos» (f.j. 6). Y en cuanto a los límites cualitativos, la Sentencia anuncia ya que el elemento central que caracteriza al modelo competencial cuestionado —por tanto, la definición de las categorías de competencias a las que se refiere la Constitución— no puede ser aceptado. La razón es clara: «[...] la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos, la definición de la competencia de la competencia como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y solo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional» (f.j. 4). Esa definición, por consiguiente, con independencia del grado de indeterminación que puedan presentar tales conceptos y categorías constitucionales, queda al margen de las posibilidades de cualquier legislador, incluido el legislador estatutario.

Sobre estas premisas, la Sentencia retoma en su f.j. 57 la fundamental cuestión a la que se acaba de aludir. Y lo hace para precisar que entre esas categorías debe incluirse «el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público». La puntualización siguiente no deja lugar a duda alguna: «Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad del constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC)».

Pues bien, la precisión resulta capital. Supone por sí sola la plena descalificación de las definiciones estatutarias de esos conceptos constitucionales con arreglo a los cuales se ha pretendido articular el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tampoco las normas estatutarias pueden definir esas categorías, fijando normativamente una determinada interpretación de las mismas con carácter general y abstracto. La concreción, en su caso, de su significado, contenido y alcance sólo corresponde al Tribunal Constitucional en ejercicio de su función de intérprete supremo de la Constitución. Se materializa así un cambio radical respecto de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, cuya tesis de que el legislador estatutario puede concretar el contenido y alcance de los conceptos y categorías que la propia Constitución no precisa ha quedado completamente desautorizada. Por tanto, no hay lugar a dar por válida la operación estatutaria de acotar, dentro de los significados

que pueden admitir los conceptos constitucionales, unos determinados con exclusión de otros también posibles, ya que, si así se hiciera, la norma estatutaria se excedería de su cometido constitucional, invadiendo el ámbito propio de la voluntad constituyente y la función reservada a la justicia constitucional.

Este límite cualitativo de los Estatutos de Autonomía es consustancial, por lo demás, a un principio lógico que la Sentencia enuncia seguidamente en estos términos (siempre en el mismo f.j. 57): «La descentralización del Ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central [...], consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente». Por ello mismo, las competencias de las Comunidades Autónomas podrán ser unas u otras, de acuerdo con las posibilidades que ofrece el texto constitucional. Pero, sean unas u otras, el significado de las mismas no puede ser distinto. Dicho con la terminología «geométrica» tan del gusto de algunos: la «asimetría» es posible en tanto que el cúmulo de competencias no tiene por qué ser necesariamente el mismo para todas las Comunidades Autónomas (aunque, sin perjuicio de algunas excepciones, como consecuencia de ciertas peculiaridades expresamente previstas por la Constitución, de hecho esas competencias hayan terminado siendo «simétricas», es decir, sustancialmente idénticas para todas las Comunidades Autónomas); sin embargo, lo que no es en forma alguna posible es que la cualidad de esas competencias difiera, ya que siempre habrá de ser la misma en todos los casos, sin excepción posible.

En definitiva, las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias de las que sea titular la Comunidad Autónoma, no pueden ser otras las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada al Tribunal Constitucional, sin que, por tanto, la definición de las mismas pueda en ningún caso estar en la disponibilidad de la norma estatutaria. El pronunciamiento, plenamente lógico, resulta una vez más contundente. Poco más cabe añadir.

Alcanzadas estas conclusiones, la descalificación del nuevo modelo competencial estatutario resultará inevitable.

Respecto de la definición de la competencia exclusiva contenida en el artículo 110 del Estatuto de Cataluña, afirma el TC que lo decisivo es que esa exclusividad no puede impedir en ningún caso el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 CE, ya concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, ya se trate de materias de competencia compartida. La utilización del término «competencia exclusiva» no presenta a estos efectos mayor relevancia, como tampoco la tiene la expresión «en todo caso», que se reitera por el Estatuto al concretar el contenido de las

materias autonómicas. Esa expresión, dice la Sentencia, no tiene otra virtualidad que «la meramente descriptiva», por lo que, por sí sola, no puede impedir el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales.

En cuanto el artículo 112 del mismo Estatuto, definidor de la competencia ejecutiva en la que se comprenden la potestad reglamentaria para la ejecución de la normativa estatal y la función ejecutiva, se afirma que la competencia ejecutiva de la Generalitat no puede ejercerse, a partir de «la normativa (legal y reglamentaria) del Estado», «como potestad reglamentaria de alcance general». De manera que la referencia que hace a la potestad reglamentaria de hecho se circunscribe «[...] a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica [...]», lo que significa que la nueva previsión estatutaria en nada ha alterado el consolidado entendimiento de que la competencia autonómica ejecutiva de la legislación estatal no atribuye el ejercicio de una potestad reglamentaria distinta a la de carácter estrictamente organizativo⁴³. Es claro, por tanto, que, a pesar de la literalidad del precepto, las competencias ejecutivas que corresponden a la Generalitat de Cataluña (y a cualesquiera otras Comunidades que hayan adoptado similar formulación) no le permiten disponer de poder reglamentario ejecutivo o *ad extra*.

Por último, la reformulación estatutaria del concepto de bases (artículo 111) tampoco supera la prueba de constitucionalidad, llegándose incluso a declarar formalmente su inconstitucionalidad y nulidad en cuanto que expresamente vincula el establecimiento de las bases a la intervención del legislador («en normas con rango de ley»). Según se declara en el f.j. 60, esa previsión no se atiene estrictamente al concepto de bases estatales que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal, admite también, aunque lo sea excepcionalmente, el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado. En consecuencia, se declara inconstitucional y nulo el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Y si bien queda subsistente el precepto en todo lo demás, no deja de reiterarse que, en todo caso, las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de las bases que el precepto «describe», serán «siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal».

Debe añadirse que la especificación de los contenidos de las diversas materias atribuidas a la competencia autonómica merece, igualmente, una respuesta no menos taxativa que la dada a la definición del contenido funcional de las competencias autonómicas. Con carácter general, en el f.j. 64 se afirma

⁴³ Queda refrendada, pues, la doctrina tempranamente formulada por la STC 18/1982, f.j. 5, en interpretación directa e inmediata del texto constitucional. Para mayor detalle, mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional ...*, *op. cit.*, pp. 226 ss.

que «nada en el art. 147.2.d) se opone a que un Estatuto de Autonomía, con la misma voluntad de descripción y sistema [...], utilice una técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE». Ahora bien, el límite es infranqueable, pues, como de inmediato se puntualiza, «... la realidad, el contenido y el alcance de una y otras [materia y submaterias], sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal Constitucional; en necesaria e inevitable correspondencia, por tanto, con la interpretación que hemos efectuado de los arts. 110, 111 y 112 EAC».

Tras recordar que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, el Tribunal considera que nada impide que «[...] las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropia, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias». Y, asimismo, de nuevo se advierte que la expresión estatutaria de «en todo caso» (referida al contenido de las materias y utilizada en diversos artículos) «[...] ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria «en todo caso» de competencias específicas de la Generalitat». En definitiva, el TC concluye de manera taxativa que los términos estatutarios «[...] sólo pueden interpretarse, más allá de la expresión literal de los preceptos estatutarios, en los límites de nuestra doctrina y a la luz del sentido que en ella han adquirido, a lo largo de los últimos treinta años, las categorías y conceptos constitucionales en los que se fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias característico del Estado autonómico». Categóricas precisiones, por tanto, que desactivan por completo el objetivo pretendido. De manera que, a partir de estas premisas, se procede al análisis individualizado de las diversas rúbricas materiales cuestionadas, introduciendo correcciones prácticamente en todas ellas, aun cuando las mismas no se traduzcan en la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los correspondientes preceptos.

Así pues, bien puede afirmarse que, en lo que al sistema de reparto de competencias atañe, el nuevo modelo estatutario ha resultado fallido. La pretensión de «reconstitucionalizar» el sistema competencial por vía estatutaria no es posible. Más aún, carece de todo sentido, al oponerse a la configuración constitucional de las competencias estatales; una configuración amplia y fle-

xible, que se singulariza por el hecho de que permite a su titular diversas opciones que, sin embargo, mediante la modificación estatutaria, se pretendían reducir drásticamente. La redefinición funcional y material de las competencias autonómicas y estatales queda fuera de la disposición de los Estatutos de Autonomía. Sólo la modificación de la Constitución o el propio cambio en la interpretación que realice el Tribunal pueden determinarla. Una regla indiscutible que, por sorprendente que resulte, el Estatuto catalán, así como algunos otros Estatutos y entre ellos el EAr, siguiendo su misma estela aunque de manera más matizada o menos intensa, han pretendido orillar. De ahí que el Tribunal no haya podido llegar a otra conclusión que a la de reconocer la inviabilidad jurídica de semejante pretensión.

Cuestión distinta es que para evitar en la medida de lo posible la declaración formal de inconstitucionalidad, la Sentencia haya recurrido a la técnica de la interpretación conforme con la Constitución, aunque ello suponga, sin duda alguna, un exceso manifiesto. En realidad, esas interpretaciones consisten en la mayoría de los casos en hacer decir a los preceptos estatutarios impugnados lo que evidentemente no dicen o, simplemente, en vaciarlos de contenido al privarles de todo efecto jurídico⁴⁴. A excepción de muy contados supuestos, no otra ha sido la opción por la que se ha decantado el Tribunal Constitucional. Una opción que quizá puede encontrar alguna justificación, al margen de la estrictamente política, en que de esa forma se ha evitado la declaración de nulidad de prácticamente todo el Título IV del Estatuto catalán, lo que no habría dejado de plantear otros problemas jurídicos. Recuérdese que por la simple derogación de una ley (lo mismo cabe decir en el caso de declaración de nulidad, determinante de la pérdida de vigencia) no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado. Pero, además, tampoco puede olvidarse que no han sido impugnados preceptos de otros Estatutos de Autonomía muy similares o, incluso, coincidentes con los del Estatuto catalán, tal como sucede con el EAr. De manera que al orillarse la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, se ha evitado la anómala situación que en otro caso se habría producido, ya que, expulsados formalmente del ordenamiento unos determinados preceptos, otros idénticos habrían permanecido vigentes en tanto no fuesen derogados. Soslayada la desigualdad a través de esas interpretaciones constitucionales, de manera más suave y sutil se logra que el significado de tales preceptos, de todos ellos sin excepción, tanto de los impugnados como de los no impugnados,

⁴⁴ Como ya he señalado, esa es una de las objeciones fundamentales que con razón se formulan en los votos particulares de los magistrados C. Conde Martín de Hijas, J. Delgado Barrio, J. Rodríguez-Zapata y R. Rodríguez Arribas. En la mayoría de los casos, la discrepancia con la Sentencia lo es no por lo que dice, con lo que se está plenamente de acuerdo, sino por no haber concluido con la declaración formal de inconstitucional. Lo señala abiertamente, por ejemplo, el voto de Delgado Barrio: «Y dicho esto, inmediatamente tengo que añadir que estoy de acuerdo con la falta de virtualidad jurídica de tales normas, pero no porque esto sea deducible de su dicción, sino porque su contenido resulta claramente inconstitucional y por tanto nulo».

quede reajustado a la doctrina del Tribunal. Su valor y vinculación para todos los poderes públicos (artículos 38.1 y 40.2 LOTC y 5 LOPJ) necesariamente lo impone.

En cualquier caso, de poco sirve el mantenimiento formal de unos preceptos que han dejado de significar lo que se pretendía y se quería que significasen. Frente a ello, la opinión unánime del Tribunal es contundente: ese significado no tiene cabida en la vigente Constitución. Por eso, lo trascendental es que la reforma competencial catalana, al igual que las demás, en nada han cambiado la situación preexistente. La famosa idea del «blindaje» no ha podido quedar más descalificada y, con ello, privada de la efectividad que perseguía. Estamos, a la postre, como se estaba antes de la reforma. De manera que cambios como los pretendidos no tienen otra alternativa que la reforma constitucional. Lo que sucede es que queda por demostrar que esa reforma sea necesaria. Más allá de que no sea políticamente viable en estos momentos, habrá que comenzar por demostrar que el actual sistema de distribución de competencias presenta defectos y deficiencias que necesitan de correcciones estructurales para un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto. Y esa demostración, a mi juicio, dista de ser evidente, a pesar de lo mantenido por algunas cualificadas tesis doctrinales⁴⁵. Desde luego, no basta con repetir el tópico de que nuestra Constitución territorial es ya una «Constitución vieja», desfasada, que perpetúa una inestabilidad derivada de su carácter abierto o, incluso, «desconstitucionalizado». Es un tópico, ciertamente, que la propia STC 31/2010 ha desmontado sin paliativo alguno. El modelo constitucional de distribución de competencias, en los que son sus elementos vertebrales y técnicas en las que se sustenta, podrá gustar o no, pero es un modelo perfectamente definido y «cerrado». Más de treinta años de jurisprudencia constitucional han contribuido decisivamente a esa definición y pleno asentamiento.

Más aún, algunas de las modificaciones que en ocasiones se reclaman, en bien poco me parece que cambiarían las cosas. Tal es el caso, por ejemplo, de la aplicación de la fórmula típicamente federal de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, que debería llevar a la eliminación formal del principio dispositivo. Con independencia de que seguramente no todos estarían de acuerdo en privar a los Estatutos de Autonomía de esa función central que les corresponde en el actual modelo, a la postre, sus resultados prácticos pudieran ser similares, por no decir idénticos, a los actuales. Y es que, cualquiera que sea el sistema de atribución, el problema radica en la concreción del alcance de las competencias del Estado y correlativamente el de las Comunidades Autónomas. Un problema poco original que no se puede resolver utilizando a nivel constitucional la técnica seguida por el Estatuto catalán y por

⁴⁵ *Vid.*, por ejemplo, el análisis de S. Muñoz Machado en su Informe sobre España, Crítica, Barcelona, 2012.

demás Estatutos que lo han emulado. Ninguna Constitución puede aquilatar definitivamente el reparto competencial en los términos pretendidos, so pena de convertir a la Constitución en un mero código reglamentario. El sistema descansa en el ejercicio leal de las competencias respectivas, en la colaboración mutua y, desde luego, en la labor de la justicia constitucional, como bien lo prueba su propia razón de ser histórica. Poco más se puede hacer. De ahí que, desde la consideración de lo que son los elementos estructurales del sistema competencial, no creo que una hipotética reforma constitucional fuera a tener mucho recorrido.

Cuestión distinta es que la reforma se encaminase a reordenar materialmente la distribución de competencias, bien recuperando para el Estado determinadas competencias —tal como algunos reclaman—, bien, por el contrario, ampliando cualitativa y cuantitativamente el círculo de las autonómicas. No creo, sin embargo, que semejante hipótesis pueda hacerse realidad, al menos a corto plazo, aun a pesar de vivir tiempos tan difíciles para la sensatez.

X. NOTA BIBLIOGRÁFICA

1. Además de los estudios citados a lo largo del precedente estudio, debe recordarse que el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA ha sido objeto de numerosas y completas exposiciones de carácter general. A pesar del tiempo transcurrido, siguen siendo imprescindibles las primeras aportaciones de S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Madrid, Cívitas, 1982 (2ª ed., Iustel, Madrid, 2007), y de E. García de Enterría, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Cívitas, 1985, que anticiparon no pocas de las explicaciones y soluciones adoptadas por la jurisprudencia constitucional, así como, algo más tarde, las de E. Aja- J. Tornos- T. Font- J.M. Perulles- E. Alberti, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, e *Informe sobre las Autonomías*, Ajuntament de Barcelona, 1987 (posteriormente publicado por Cívitas, 1988). Cabe también destacar las siguientes obras colectivas: *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas* (dirigida por S. Martín-Retortillo), Madrid, IEE, 1988; *El futuro de las Autonomías Territoriales* (dirigida por L. Martín Rebollo), Santander, Universidad y Asamblea Regional de Cantabria, 1991; *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, INAP, 1996; y *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*. XIX Jornadas de estudio del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Cívitas, 1998.

2. De utilidad sigue siendo, a pesar de la evolución registrada en la jurisprudencia constitucional, el libro de F. Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988 (que, inicialmente, constituyó el «Informe del Tribunal Constitucional Español a la Sexta Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos» y que se pu-

blicó en el volumen *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, Madrid, CEC y TC, 1985, pp. 133 ss.). También los trabajos de P. Cruz Villalón, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor E. García de Enterría, IV*, Madrid, Cívitas, 1991, pp. 3339 ss.; E. AJA, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas*, en RCEC núm. 4 (1989), pp. 233 ss.; y M. Carrillo, «Estado de las autonomías y Tribunal Constitucional, una perspectiva a quince años de vigencia de la Constitución», en vol. col. *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Madrid, Tecnos, 1997. Posteriormente, G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Madrid, Iustel, 2005.

3. Para las distintas fases en la evolución del sistema autonómico, son de destacar los trabajos de F. Tomás y Valiente, *La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)*, en RVAP, núm. 36-II (1993), pp. 45 ss., y de L. López Guerra, *La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)*, en RVAP, núm. 36-II (1993), pp. 69 ss. Y, para una visión de conjunto del desarrollo del sistema, el Informe Comunidades Autónomas que anualmente preparan un amplio conjunto de profesores con la dirección de J. Tornos, y que edita el Instituto de Derecho Público.

4. Para la formulación de las competencias en el texto inicial del EAr cabe remitir a las dos siguientes obras: vol. col. (dirigido por J. Bermejo Vera), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, IEAL, 1985; y vol. col. (dirigido por A. Embid Irujo), *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Justicia de Aragón e Ibercaja, 1990. Asimismo, A. Embid Irujo, *El marco jurídico de la autonomía (Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón)*, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, 1983; y M. Giménez Abad, *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (antecedentes, desarrollo y perspectivas de reforma del Título II del Estatuto de Autonomía)*, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 1 (1992), pp. 235 ss. Más reciente, el vol. col. (dirs. J. Bermejo Vera y F. López Ramón), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, 2010.

5. Sobre las reformas del EAr, M. Contreras Casado, *Memoria del proceso autonómico. La reforma del Estatuto aragonés en el contexto político y parlamentario del desarrollo de la autonomía*, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10 (1997), pp. 35 ss.. Y en relación a los Acuerdos Autonómicos de 1992 que dieron lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución, S. Muñoz Machado, *Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos*, en RAP, núm. 128 (1992), y A. Arce Janáriz, *La reforma de los*

Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos autonómicos de 1992, en RVAP, núm. 40 (1994).

6. Las reformas estatutarias del periodo 2004-2008 han tenido en el nuevo Estatuto de Cataluña un importante referente, aunque la que más se le asemeja es la del Estatuto andaluz. Una reforma, la catalana, que se ha apoyado muy decisivamente en el Informe sobre la Reforma del Estatuto, elaborado por el Institut d'Estudis Autonòmics con la colaboración y el apoyo de una Comisión académica integrada por Enoch Alberti, Enric Argullol, Joaquim Ferret y Carles Viver, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2003, y al que siguió el vol. col. Estudios sobre la Reforma del Estatuto, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004. Esas reformas han propiciado, por lo demás, una abundante bibliografía. Baste remitir a los trabajos de J.L. Martínez López-Muñiz, «Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias», en vol. col. La reforma de los Estatutos de Autonomía, Revista Jurídica de Castilla y León, Junta de Castilla y León, 2003, pp. 91 ss.; L. Ortega Álvarez, Reforma constitucional y reforma estatutaria, Cívitas, Madrid, 2005; vol. col. (C. Viver, F. Balaguer y J. Tajadura), La reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña, CEC, Madrid, 2005; T. de la Quadra-Salcedo Janini, La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La imposibilidad de «blindar» las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria, en Cuadernos de Derecho Público num. 24 (2005), pp. 175 ss; P. Cruz Villalón, La reforma del Estado de las Autonomías, en Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 2 (2006), pp. 77 ss; vol. col. La construcción del Estado autonómico, en Revista General de Derecho Constitucional IUStEL, monográfico titulado «Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial», 2006; vol. col. La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de constitucionalistas de España (coord. G. Ruiz-Rico Ruiz), Tirant lo blanch, Valencia, 2006; y vol. col., El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, CEPyC-TC, Madrid, 2006.

7. La fundamental STC 31/2010, de 28 de junio, ha sido objeto de un importante número de comentarios doctrinales. Entre otros muchos más, baste remitirse a los contenidos, bajo el título «El Tribunal Constitucional y el Estatut», en la revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 15 (2010). También, en el vol. col. (dirs. E. Álvarez Conde y C. Rosado Villaverde) Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, IDP, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2011, y en el número especial, sobre «La Sentencia del Estatuto de Cataluña, de la Revista Catalana de Dret Públic, EAPC, Barcelona, 2010. Por último, el detallado trabajo de T. de la Quadra-Salcedo Janini, El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la Sentencia 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, REDC núm. 90 (2010), pp. 287 ss.

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN

Ramón SALANOVA ALCALDE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. TERRITORIO, POBLACIÓN Y SISTEMA DE CIUDADES.— II. LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS Y SU DIVERSA TIPOLOGÍA: 1. La estructura municipal: A. Características generales. B. Tipos de municipios con relevancia jurídica: Concejos abiertos, municipios monumentales, pequeños municipios, municipios con núcleos de población separados, municipios turísticos, municipios cabecera. C. El municipio de Zaragoza. D. Las entidades locales menores. 2. Las Mancomunidades de municipios. 3. Las Comunidades de villa y tierra. 4. La comarcalización: A. El modelo aragonés de comarca. B. La delimitación comarcal. C. El proceso de comarcalización. D. Una demarcación comarcal especial: el espacio metropolitano de Zaragoza. E. Ante nuevas expectativas. 5. Las provincias.— III. ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

I. INTRODUCCIÓN. TERRITORIO, POBLACIÓN Y SISTEMA DE CIUDADES

1. La Comunidad Autónoma de Aragón se asienta sobre un determinado territorio, en el que ejerce sus competencias. El Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, dispone en su artículo segundo que «el territorio de la Comunidad Autónoma se corresponde con el histórico de Aragón, y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza»¹. Son 47.719 Km² de superficie, un territorio muy superior al de algunos Estados europeos, que representa algo más del 9% de los 505.988 Km² del territorio español. Aragón es la cuarta Comunidad Autónoma por extensión, después de Castilla y León (94.224), Andalucía (87.599) y Castilla-La Mancha (79.461 Km²).

Ese territorio delimita el ámbito de decisión política de la Comunidad Autónoma, el ordenamiento autonómico produce efectos sobre todos cuantos se encuentran en él; sirve de soporte a la planificación y a las acciones de ordenación de la vida social y a la gestión de una amplia diversidad de fines y competencias. Para entender adecuadamente las cuestiones que plantea la organización territorial de Aragón han de tenerse en cuenta además algunos datos sobre su población y su modo de asentamiento sobre ese territorio.

2. Aragón tiene 1.349.467 habitantes en 2012, la undécima Comunidad Autónoma por población. Desde 2002 la población total de Aragón ha crecido en 131.953 habitantes, gracias a una inmigración importante (173.111 personas en 2012), Pero la evolución de la población aragonesa supone una disminución de su peso demográfico en el conjunto del Estado (el 2,86% sobre 47.265.321

¹ Su redacción originaria en el Estatuto de 1982 era: «1. Las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza se constituyen en la Comunidad Autónoma de Aragón. 2. El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los municipios que integran dichas provincias.»

habitantes), y el descenso del índice de natalidad y el envejecimiento progresivo de la población plantea graves problemas de futuro².

La densidad poblacional media de Aragón es muy baja (28,3 habitantes/Km²) y contrasta con la del conjunto de España (93,4), o la media de la Unión Europea (117,2). Ese dato estadístico se agrava pues un solo municipio, Zaragoza, agrupa más de la mitad (679.624 habitantes) de la población aragonesa. En realidad, salvo en el entorno de Zaragoza, en el resto del territorio aragonés se vive en baja densidad; hay una dualidad entre una aglomeración urbana y grandes zonas en las que solo existen localidades o asentamientos pequeños. Faltan suficientes ciudades medias que puedan actuar como centros de provisión de servicios y como motores de desarrollo de las zonas rurales circundantes. Los fuertes procesos migratorios de la década de los 60 y primeros años 70 del siglo pasado supusieron una importante pérdida de capital humano que ha afectado con mayor intensidad a los territorios más deprimidos de las periferias aragonesas, hasta configurar espacios semidesérticos (montaña pirenaica, serranías ibéricas, estepas áridas centrales). Las cifras de población global de Aragón, al incluir el crecimiento de la población de la ciudad de Zaragoza, ocultan un grave desequilibrio territorial del resto y las provincias de Huesca y Teruel se sitúan entre las provincias españolas con menor población y densidad demográfica.

En los últimos años Aragón ha sido receptora de población inmigrante y es clara la especial trascendencia que tiene esa aportación. Desde hace tiempo la presencia de trabajadores temporeros ha sido habitual en determinadas zonas de Aragón (Bajo y Medio Cinca, Campo de Cariñena, Jalón Medio, Utrillas); pero ahora, junto a estos trabajadores temporales, buena parte de los inmigrantes tiene voluntad de permanencia y el número de extranjeros residentes en Aragón ha experimentado un crecimiento continuado; si en 2000 eran 12.051 los extranjeros residentes en Aragón, en 2012 los empadronados son ya 173.111. La llegada de esa población, procedente principalmente de países como Rumania (39,2%), Marruecos (10,8%) y Ecuador (4,4%) es tema de gran relevancia social, tanto por la aportación decisiva que supone para mantener el nivel poblacional necesario para Aragón como por la necesidad de afrontar los nuevos problemas que plantea su adecuada acogida y la gestión de la diversidad. Aunque existan iniciativas de captación de población en diversos municipios, puede afirmarse que la mayor parte de esos inmigrantes aspiran a residir en las ciudades. El crecimiento demográfico se ha polarizado en una fuerte expansión de la ciudad de Zaragoza y de algunos municipios de su entorno.

Por todo ello, la amplitud del territorio aragonés y su sistema de poblamiento exigen unas determinadas estrategias, dirigidas a adaptar la organización administrativa a esa realidad territorial e intentar mejorarla.

² Véase la comunicación «Hacia una política demográfica en Aragón» remitida por el Gobierno a las Cortes de Aragón, publicada en BOCA 239, de 3 de febrero de 1999.

3. Al constituirse Aragón como Comunidad Autónoma con competencias propias para autoorganizarse, hereda una organización territorial producto de la historia, tanto en lo relativo al conjunto de las Entidades locales como en cuanto a la Administración periférica que va siendo transferida fragmentariamente por el Estado con cada traspaso de funciones y servicios. A partir de ese momento, puede decidir cambios y adaptaciones que le den una configuración distinta en función de los objetivos políticos a conseguir. Los criterios dominantes en la antigua concepción de la organización territorial mostraban una tendencia a la distribución homogénea y uniforme del poder sobre el territorio, adaptada a unas posibilidades de comunicación limitadas por deficientes comunicaciones y carencias tecnológicas; y unas relaciones entre el poder central y los poderes locales basadas en la centralización y la tutela, que limitaba la autonomía de actuación de éstos. Con el paso del tiempo, las ideas han cambiado: se reconoce que es mejor la variedad que la uniformidad, ante realidades sociales desiguales; se reivindica el acercamiento de los centros de decisión al espacio en que se actúa, en la línea marcada por la Carta Europea de Autonomía local; se quiere potenciar la interacción ciudadano-Administración; y se reconoce indispensable mantener relaciones de cooperación y colaboración entre las Administraciones de distinto nivel; cada vez existen menos temas en los que pueda darse una actuación aislada, lo que hace necesario una mejor articulación entre la Administración de las Comunidades Autónomas y su Administración local.

En la organización territorial de la Comunidad Autónoma tiene especial importancia el conjunto de sus Entidades locales, como Administraciones consolidadas y con un amplia historia y tradición que, al tiempo que representan a su población, tienen a su cargo funciones y servicios imprescindibles. Esa Administración local descentralizada es a la vez organización territorial propia de la Comunidad Autónoma puesto que, aunque heredada, es ahora de su competencia su futuro diseño, su regulación general, la adopción de decisiones concretas sobre creación, modificación o supresión de esas mismas entidades locales y la atribución de competencias en las más diversas materias a través de las leyes autonómicas sectoriales.

También la Comunidad Autónoma ha ido estructurando su propia organización para desplegar su acción directa sobre el territorio a través de sus servicios periféricos. Y, por otra parte, sobre ese mismo territorio se superponen demarcaciones propias de la organización de la Administración General del Estado o al servicio de la Administración de Justicia.

4. El artículo quinto del EAr de 2007, en su Título preliminar, establece que «Aragón estructura su organización territorial en municipios, comarcas y provincias.» En similares términos se expresa su artículo 81.1. Con ello se constata que la comarca es ya una realidad, en claro contraste con la redacción de dicho precepto en el Estatuto de 1982, que preveía que «Una ley de

Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas».

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de 2007 da mucha mayor importancia al tema de la organización territorial al dedicar su Título VI a la «Organización territorial y gobierno local» (artículos 81 a 87), cuyos preceptos comentaremos al tratar de cada una de las entidades locales.

Y el art. 71 del Estatuto, al enumerar las materias en las que la Comunidad Autónoma dispone de competencias exclusivas, incluye aquéllas que permiten incidir sobre la estructura territorial y adaptarla a la evolución de las necesidades del gobierno y de la administración pública aragonesa: régimen local (71.5^a), organización territorial propia de la Comunidad (71.6^a), ordenación del territorio (71.8^a), organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (71.1^a), localización de sus órganos e instituciones (62.4).

Adelantando ideas que han de ser desarrolladas al comentar las distintas tipologías de entidades locales, las cuestiones más importantes que plantea la organización territorial de Aragón serían las siguientes:

— El problema del pequeño municipio y de la estructura municipal resultante: cómo redefinir el papel de los municipios más pequeños y potenciar un sistema de ciudades intermedias basado en la función vertebradora de las cabeceras comarcales y de algunos municipios especiales.

— La peculiaridad de la gran ciudad capital de la Comunidad y la estructuración del amplio espacio del entorno de Zaragoza, sobre el que ejerce especial influencia.

— La comarca como ente intermedio: consolidar su posición en el conjunto, sus competencias específicas y sus posibilidades descentralizadoras; su posible asimetría o tratamiento especial en función de las especialidades de algunas zonas del territorio.

— El futuro de la provincia y las posibilidades de mejor aprovechamiento de su organización dentro del proyecto global de la Comunidad Autónoma

— La articulación de la Administración autonómica con las entidades locales.

La Comunidad Autónoma ha aprobado ya un marco normativo propio que da pautas para la organización de su territorio: la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local (LALA); los Textos refundidos de la Ley de Comarcalización de Aragón (TRLCA) y de la Ley de Delimitación comarcal (TRDC) (aprobados por Decretos legislativos 1/2006 y 2/2006, de 27 de diciembre, respectivamente), así como treinta y dos leyes de creación de comarcas; y la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprobaron las Directrices Generales de Ordenación del Territorio. El tiempo transcurrido desde su aprobación debiera exigir una puesta al día de algunas de sus previsiones.

II. LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS Y SU DIVERSA TIPOLOGIA

Como Comunidad Autónoma del art. 143 CE, Aragón tuvo inicialmente limitado su ámbito competencial a «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia o delegación autorice la legislación sobre Régimen local» (art. 35.1.2º del Estatuto de Autonomía de 1982). Tras la reforma aprobada por la Ley Orgánica 5/96, de 30 de diciembre, el Estatuto de Autonomía incluyó en su art. 35.1.2ª la competencia exclusiva sobre régimen local, reforzando el papel de la Comunidad Autónoma en esta materia. Aunque se haya considerado que el régimen local tiene un carácter bifronte, resultado de la acción concurrente de Estado y Comunidades Autónomas (STC 84/82, de 23 de diciembre; 31/2010, de 28 de junio), con el tiempo se ha ido reconociendo el protagonismo creciente de las Comunidades Autónomas. Una Administración local modernizada y bien coordinada con la propia de la Comunidad Autónoma es fundamental para el mejor ejercicio de las competencias en los principales sectores de la acción pública.

1. La estructura municipal

A. Características generales

El EAr de 2007 señala que «los municipios son las entidades territoriales básicas de Aragón, dotadas de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de sus intereses respectivos, y medio esencial de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos» (art. 82.1), y declara que «el presente Estatuto garantiza a los municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias y la defensa de los intereses de la colectividad que representan» (art. 82.3).

En similares términos, la Ley 7/1999, de 5 de abril, subraya que «el municipio es la entidad local básica de Aragón» (art. 2.1). Y lo razona en su exposición de motivos: «parte del carácter insustituible que tiene el municipio como ente representativo y cauce de participación de los vecinos en el gobierno y administración de los asuntos comunes de la colectividad. En él se plasma el principio del autogobierno ciudadano, manifestación del principio democrático aplicado a la gobernación del territorio. Ahí radica la clave de su posición central en la estructura territorial de Aragón. Las demás entidades locales se crean y constituyen por referencia o a partir de la unidad básica del sistema, que es el municipio».

Ahora bien, Aragón cuenta con 731 municipios, número muy elevado. Ya hemos mencionado que uno de los problemas más acuciantes de Aragón es su escasa población (1.349.467 habitantes), que crece poco y envejece; y que, ade-

más, su forma de asentamiento hace muy difícil la vertebración adecuada de su amplio territorio a través de un sistema de ciudades. La superficie de los términos municipales es muy variada: su extensión media es de 65 Km², pero hay muchos casos extremos. Desde los ocho municipios que no alcanzan los 3 Km² de término municipal hasta Zaragoza, con 1.059 Km², uno de los más extensos municipios españoles. Por otra parte, más de la mitad de los habitantes de Aragón se concentran en el municipio de Zaragoza (679.624 habitantes), de modo que la estructura municipal se caracteriza por un acusado grado de minifundismo: en 148 municipios de hasta cien habitantes viven 10.093 personas; en 376 municipios de 101 a 500 habitantes, 85.070. Cuatro municipios cuentan con más de 20.000 habitantes (Zaragoza, Huesca, Teruel y Calatayud) y sólo otros veintiuno superan los 5.000. Esa dispersión todavía se acentúa más si tenemos en cuenta que hay además 617 núcleos habitados separados de la capitalidad del respectivo municipio, algunos con una o muy pocas familias.

Su escasa población determina la existencia de municipios cuyos medios son muy limitados, así como la correlativa dificultad para consolidar una red urbana que facilite y garantice la creación y mantenimiento de servicios accesibles para toda la población, que hagan realidad la equiparación de las condiciones de vida y el equilibrio territorial.

Actualmente el mapa municipal aragonés está estabilizado. Experimentó una significativa reducción de municipios entre 1960 y 1980: de 935 municipios se pasó a 724. Desde entonces se han constituido siete nuevos municipios. Inmediatamente antes de transferirse la competencia en esta materia a la Comunidad Autónoma en 1982, el Estado aprobó la creación por segregación de tres nuevos municipios (Fórnoles, Orrios y Galve) y, desde esa fecha, el Gobierno de Aragón ha autorizado la constitución de cuatro nuevos municipios: Gistaín, Vencillón, Marracos y Villamayor de Gállego³. En cambio, en las tres últimas décadas ningún municipio se ha fusionado o incorporado a otros, pese a la previsión de medidas económicas de fomento e incentivación de la reestructuración municipal. Es patente el interés de los núcleos de población por conservar su personalidad jurídica como municipios y la inviabilidad de acometer una reestructuración profunda del mapa municipal aceptada pacíficamente.

Por ello, la Ley aragonesa de Administración local de 1999 respetó ese mapa, sin introducir mecanismos especiales o mandatos al Gobierno dirigidos a corregirlo o simplificarlo en profundidad. Anteriores intentos en este sentido

³ Gistaín, por segregación de Plan, por Decreto 11/1987, de 16 de febrero; Vencillón, por segregación de Esplús, por Decreto 77/89, de 20 de junio; Marracos, por segregación de Piedratayada, por Decreto 17/98, de 6 de octubre. Por Decreto 20/2006, de 24 de enero, se segrega Villamayor de Gállego del municipio de Zaragoza, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005, que desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 25 de febrero de 2002.

de otras Comunidades Autónomas (Cataluña, Navarra) provocaron una reacción política de las entidades locales que hizo desistir de esos propósitos. Lo que sí se establecen son límites objetivos a la creación de nuevos municipios, al objeto de privar de sentido a las tendencias segregacionistas todavía vivas en algunos puntos del territorio. El número mínimo de mil habitantes exigido para la creación de nuevos municipios (art. 11.1.b)⁴, será una barrera infranqueable en la práctica, salvo en supuestos excepcionales.

Establecida esa limitación para el futuro, la estructura municipal actual sigue necesitada de intervenciones de algún tipo. Los cambios sociales y la evolución de muchas circunstancias que afectan al sustrato de los municipios, deberían plantear una profunda reflexión sobre su situación actual y sus perspectivas de futuro⁵. Reflexión necesaria tanto para la gran ciudad y su entorno, necesitada de una regulación específica, como para el pequeño municipio, realidad más acuciante en Aragón, por ser la más numerosa y extendida a lo ancho de su territorio.

En los últimos años los cambios han afectado a muchos aspectos tradicionales de la autonomía local. No hay ya competencias locales exclusivas por naturaleza, que afecten a un grupo humano aislado que se autogobierna, como también es cierto que existen intereses locales en juego en casi todas las actuaciones importantes de mayor nivel territorial. La transformación de la sociedad ha ido unida a una significativa ampliación del posible campo de acción del municipio. Pero, al mismo tiempo, la defensa del medio ambiente, el desarrollo económico, la creación de empleo, el mismo urbanismo requieren escalas de observación, estudio, programación y gestión muchas más amplias que las del pequeño municipio.

También ha variado la forma de ejercer el gobierno local; cada vez hay más alcaldes y concejales que no trabajan ni viven habitualmente en su municipio. La profesionalización de los electos locales, la acumulación en las mismas personas de mandatos de nivel municipal, provincial, regional y en los órganos de gobierno de los partidos políticos, la función uniformizadora de éstos, hace que sea cada vez más difícil ver el municipio y sus gobernantes como un ámbito político autónomo.

⁴ La fijación de un número mínimo de habitantes pretende objetivar un requisito básico en evitación de interpretaciones flexibles por parte de los Tribunales, como sucedió en la segregación de Marracos. Inicialmente, el Gobierno de Aragón denegó su segregación por Decreto 134/94, de 21 de junio, por entender carecía de los requisitos necesarios. Recurrido por un grupo de vecinos, la sentencia del TSJA de 7 de junio de 1997 estimó el recurso, «pese a lo reducido de su número de habitantes (90), dato que, por sí mismo, o considerado aisladamente de otros, no puede erigirse en motivo único fundamentador de la denegación de tal pretensión».

⁵ En 1991 el Gobierno de Aragón envió a las Cortes una comunicación sobre «Propuestas para una política de organización territorial de Aragón» (BOCA 6, de 31 de octubre de 1991), en que se efectuaba un análisis global del tema y que dio lugar a la aprobación de seis resoluciones en la sesión de 22 de noviembre de 1991.

Los cambios afectan también a la realidad de la población. Un creciente número de personas comparten su tiempo entre lugar de trabajo, residencia y ocio, eligiendo como residencia oficial cualquiera de ellas, difuminando la tradicional vinculación exclusiva o preferente con un solo municipio. Incluso las cifras oficiales de los padrones de habitantes, por muy diversas motivaciones, no responden en ocasiones a la realidad de una residencia habitual. Perdidas las bases económicas de antaño muchos pequeños municipios acogen a una población mínima y solo adquieren vida en épocas de vacaciones o fines de semana. El número de segundas residencias adquiere creciente importancia. Es otra forma de mantener vivo el territorio, aunque sea de forma temporal, y supone una fuente de ingresos, tanto en la construcción como en mantenimiento y consumo, pero no es lo mismo. Hay ocasiones en que urbanizaciones de segunda residencia forman nuevos núcleos. La LALA introduce una cautela en su artículo 10.2 para evitar que puedan dar lugar a movimientos segregacionistas: «será requisito obligado para la creación de un nuevo municipio que la población que se atribuya la condición de residente en el territorio correspondiente lo sea a todos los efectos, sin que pueda darse tal carácter a la de aquellos conjuntos urbanizados destinados primordialmente a segunda residencia o estancias temporales y que no tengan una base económica propia.»

También existen antiguos pueblos, hoy deshabitados y abandonados, que mantienen su importancia en el territorio por su patrimonio inmobiliario, de valor arquitectónico y etnológico, que va deteriorándose progresivamente o sufriendo expolios. A ellos se refiere la ley 3/1999, de 1 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, al disponer que «los pueblos deshabitados constituyen parte de nuestras raíces culturales y de nuestros modos de vida tradicionales. En los mismos se prohíbe la retirada de materiales y la realización de obras sin autorización de la Comisión provincial del Patrimonio Cultural. Se impulsará el inventario de sus bienes y la recuperación paulatina de los mismos» (DA 3^a). Existen diversas experiencias de recuperación y rehabilitación de pueblos deshabitados, en virtud de concesiones o autorizaciones de ocupación, a cargo de organizaciones sindicales (Morillo de Tous, Ligüerre de Cinca, Ruesta), organizaciones juveniles y otras asociaciones y fundaciones (Aineto, Artosilla, Búbal, Griegal, Ibort, Saqués). La LALA limita la posibilidad de que una de estas experiencias pueda servir de base a un nuevo municipio: «El asentamiento de población en un enclave deshabitado en virtud de concesión o autorización de ocupación no podrá servir de base en ningún caso a la creación de un nuevo municipio» (art. 10.3).

Desechada la posibilidad de acometer una reforma en profundidad del mapa municipal, la LALA insiste en la vía de la reestructuración municipal aceptada voluntariamente por los afectados. Su artículo 16 dispone que la Diputación General de Aragón fomentará esos acuerdos voluntarios mediante ayudas técnicas y económicas y que, con tal fin, figurará en los Presupuestos una consignación destinada al fomento de la reestructuración municipal con

cargo a la que se concederán ayudas a las fusiones o incorporaciones, en la cuantía que se determine para cada ejercicio, así como transferencias a favor de los nuevos municipios resultantes durante el plazo que se establezca.

Pero no hay perspectivas de avances basadas en la voluntariedad de los afectados. La LALA prevé actuaciones promovidas por el Gobierno de Aragón en el ejercicio de sus competencias (arts.8.2 y 13.1.b), aunque solo se produzca en los supuestos de aquellos municipios que carecen de las mínimas bases para su subsistencia y funcionamiento como Administraciones públicas y para el desempeño de las importantes potestades públicas que les reconoce la Ley sin distinción de población o medios. Precisamente, la LALA contempla como motivos que pueden fundar la incorporación o fusión de municipios, además de los tradicionales en la legislación local, dos más: «cuando, por despoblamiento, sea inviable el mantenimiento de una administración pública autónoma o carezca de justificación la reserva del disfrute de determinados aprovechamientos de titularidad pública por un grupo de población muy reducido» y «cuando no exista voluntad efectiva de autogobierno, puesta de manifiesto por la falta de presentación de candidaturas en las elecciones municipales o por la ausencia de funcionamiento del régimen de Concejo abierto» (art. 9, c) y d).

Es cierto que una de las principales dificultades que plantea una política de incorporaciones o fusiones de municipios en Aragón es que los más débiles están a su vez rodeados de otras entidades de no mayor fortaleza, lo que supone que la suma de dos o más municipios, aunque simplifique jurídicamente el mapa, no resuelve la mejora de los servicios de la población de los distintos núcleos. Esta situación concurre especialmente en las comarcas aragonesas más despobladas. De ahí que la LALA se plantee los denominados «programas de reorganización del territorio» (art.17), que podrá acometer la Diputación General de Aragón cuando la despoblación exija algo más que meras fusiones o incorporaciones aisladas y aconseje que las alteraciones de términos, para ser eficaces, se integren en un plan de conjunto, y se acompañen de proyectos de creación de empleo y otras actuaciones dirigidas al reasentamiento o mantenimiento de la población de la zona mediante medidas de repoblación forestal, protección ambiental, reforma agraria, polígonos ganaderos o industriales, actividades turísticas o equipamientos de interés supramunicipal. Se trata, en suma, de dejar abierta la posibilidad de que la propia Comunidad Autónoma lidere un proyecto de desarrollo de ese territorio, que suponga algo más que un mero expediente de alteración de términos municipales.

En conclusión, la estructura municipal aragonesa, además de los problemas internos que plantea a muchos municipios su escasa población, plantea dificultades al conjunto de Aragón, que no dispone de una red urbana de ciudades medias, con un rango y tamaño suficientes para garantizar a todos la accesibilidad razonable de la generalidad de los servicios y ser motor de desarrollo y difusora de las innovaciones.

B. Tipos de municipios con relevancia jurídica.

La conveniencia de dar un tratamiento específico a realidades municipales distintas hizo que la Ley de Administración local aragonesa prestara atención a determinadas situaciones, regulando varios regímenes especiales de municipios con objetivos diversos:

a) Municipios en régimen de Concejo abierto. La Ley 9/2009, de 22 de diciembre

Son aquellos cuyo gobierno y administración corresponde al Alcalde —elegido directamente por los electores del municipio— y a la Asamblea vecinal, integrada por todos los electores. Esta forma peculiar de funcionamiento era singular y reservada a aquellos casos en que pervivía como tradición histórica hasta que la Ley 7/85, básica de régimen local, la extendió obligatoriamente a todos los municipios de menos de cien habitantes. Por ello el régimen especial de Concejo abierto en Aragón se vino aplicando a un número creciente de municipios tras cada convocatoria electoral, al ir disminuyendo la población de muchos de los más pequeños (111 en 1991, 122 en 1995, 128 en 1999, 133 en 2003, 141 en 2007).

El EAr de 2007 es el único de los Estatutos que hace referencia expresa a este tema, al señalar que «se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto» (art. 82.2). Contando con este apoderamiento expreso, se aprobó la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos, que reduce la aplicación de este régimen a los municipios de menos de 40 habitantes o que tengan tradición anterior a 1985 en su utilización⁶.

La Ley 9/2009 regula la organización y funcionamiento de estos municipios. Como especialidades principales, cada miembro de la Asamblea sólo podrá asumir la representación de otros dos miembros; el Alcalde podrá nombrar tenientes de alcalde entre los miembros de la Asamblea, y ésta podrá acordar la creación de una comisión que informe los asuntos de especial relevancia, con carácter previo a su aprobación.

b) Pequeños municipios

Se refiere a los municipios de población inferior a mil habitantes (617 en total), que son la mayor parte de los municipios aragoneses (art. 58 LALA)⁷.

⁶ El Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad 2725/2010 contra los artículos 3,a), 8, 16.2, 17, las Disposiciones adicionales primera y segunda y la Disposición transitoria única de la Ley, por entenderla contraria a la legislación básica. Por Auto de 22 de julio de 2010, el Tribunal Constitucional levantó la suspensión inicial, lo que ha permitido la aplicación de la Ley aragonesa en las elecciones locales de 2011. El Decreto 14/2011, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, aprobó la relación definitiva de municipios y entidades locales menores que permanecen en régimen de Concejo abierto.

⁷ La Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón, modificada por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, prevé un «régimen urbanístico de pequeños municipios» aplicable a los municipios de menos de 2.000 habitantes.

En este caso, la preocupación de la Ley atiende a la posible simplificación de su funcionamiento en sus diversos aspectos (organización complementaria, Reglamento orgánico, normalización de documentos, asistencia técnica, agrupaciones de personal, simplificación del régimen presupuestario y contable). Se trata, por tanto, de facilitar el funcionamiento de Administraciones cuyo presupuesto y capacidad de gestión son limitadas, aunque la efectividad de ese régimen simplificador precisaría de desarrollo reglamentario, que deberá tener en cuenta las limitaciones derivadas de la legislación básica, y de la configuración técnica de documentos y programas informáticos sencillos y de fácil manejo.

c) Municipios monumentales

Se definen como «aquéllos que, habiendo sido declarados como tales en su conjunto o contando con importantes valores monumentales, tengan a su cargo responsabilidades de conservación, rehabilitación y mantenimiento de su entorno y de los servicios que posibiliten su visita y disfrute que excedan notoriamente de los que vendrían exigidos por la población residente» (art. 59 LALA). El concepto apunta en la misma línea que la ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural aragonés, cuyo artículo 86 se refiere también a los municipios monumentales.

Se trata de municipios cuyos valores histórico-artísticos les confieren un especial interés, no sólo desde esa perspectiva, sino también como elementos vertebradores del territorio y como polos de atracción y fuente de riqueza para su zona de influencia. De ahí que se consideren merecedores de una especial atención en un doble aspecto: a) existencia de un órgano especializado de estudio y propuesta en materia de conservación, protección y vigilancia del patrimonio histórico-artístico y su entorno, con participación de expertos nombrados por el municipio y por la Diputación General de Aragón, y b) una especial colaboración económica de la Comunidad Autónoma en atención a sus responsabilidades adicionales como gestores de un patrimonio de interés general.

d) Municipios con un elevado número de núcleos de población diferenciados, que atienden a una población diseminada en distintos núcleos separados con el esfuerzo adicional que ello supone para la administración ordinaria y la prestación de los servicios. Ese esfuerzo ha servido también para mantener la unidad dentro del municipio y evitar tendencias segregacionistas. Hay municipios en que esta realidad es especialmente gravosa por el número de núcleos que agrupan (Zaragoza, Jaca, Sabiñánigo, Ejea de los Caballeros, Calamocha, Ainsa-Sobrarbe, Graus, Loporzano, Teruel, entre otros). Se prevé una especial colaboración económica a esos municipios.

e) Municipios turísticos

Aunque la LALA no se refiere a ellos, el Decreto legislativo 1/2013, de 2 de abril, que aprueba el Texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón,

contempla esta tipología al señalar que podrán solicitar la declaración de municipios turísticos aquellos en los que concurren, al menos, dos de los siguientes requisitos: a) que se trate de municipios cuya población de hecho al menos publique la población de derecho en las temporadas turísticas; b) que se trate de términos municipales en los que el censo de viviendas sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes de derecho; c) que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras o extrahoteleras duplique, al menos, la población de derecho. La declaración como tales llevará consigo la incorporación de criterios a la gestión de las empresas y los servicios turísticos y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas, pudiendo existir un Consejo Sectorial de Turismo.

f) Municipios cabecera

La Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprobaron las Directrices generales de Ordenación Territorial de Aragón, se limitó a prever cuatro rangos de ciudades: en el primero, Zaragoza, como capital de Aragón; en el segundo, las otras capitales de provincia; en el tercero, nueve cabeceras supracomarcas: Alcañiz, Barbastro, Calamocha, Calatayud, Ejea de los Caballeros, Fraga, Jaca, Monzón y Tarazona. A partir de ahí no existen distinciones formalizadas: en el cuarto rango se incluye todo el resto de municipios (719), aunque se indique que «dentro de éstos existe una multiplicidad de distribuciones funcionales, con diferentes tipos de centralidades específicas, que conforman el sistema rural». Junto a estas cabeceras, el proceso de comarcalización, a través de las sucesivas leyes de creación de comarcas, ha ido reconociendo el rango formal de cabeceras de su correspondiente demarcación a los municipios en que se fija su capitalidad. Aunque ello no suponga que allí hayan de ubicarse todos los servicios comarcales, es obvio que esa capitalidad y los servicios administrativos que comporta refuerzan su carácter central y representativo de la zona.

Junto a estos hay otros municipios importantes de hecho en la organización territorial aragonesa, puesto que son capaces de mantener y asentar población y ser base de actividades económicas relevantes. En unos casos, se trata de municipios cercanos a Zaragoza (Utebo, Cuarte de Huerva, Villanueva de Gállego, La Muela, la Puebla de Alfinden, Alagón, Zuera); en otros, con peso industrial (Figueroles, El Burgo de Ebro); otros, finalmente, de gran potencial turístico (Benasque, Sallent de Gállego, Biescas).

C. El municipio de ZARAGOZA

El municipio de Zaragoza ocupa un rango de primer orden en la organización territorial de Aragón por sus características de hecho: término municipal muy extenso (1.059 Km², uno de los diez mayores de España), concentra más de la mitad de la población aragonesa (679.624 habitantes), con una apor-

tación decisiva en la creación de riqueza y empleo y una situación geográfica estratégica, potenciada por la mejora de las comunicaciones (AVE, autovía Somport-Sagunto). Una amplia zona del territorio circundante mantiene interrelaciones continuas por motivos de residencia, laborales o de servicios. En el aspecto político, Zaragoza es la capital de la Comunidad Autónoma y sede de sus instituciones propias (Cortes, Gobierno, Justicia de Aragón). El EAr de 2007 declara que «la capital de Aragón es la ciudad de Zaragoza» (artículo 3.3) y anuncia una ley de capitalidad: «Zaragoza, como capital de Aragón, dispondrá de un régimen especial establecido por ley de Cortes de Aragón» (artículo 87).

Ya la LALA previó el establecimiento de un régimen especial competencial y financiero para Zaragoza en atención a su condición de capital de la Comunidad Autónoma y sus peculiaridades propias (art. 61), sin avanzar sus contenidos. En la regulación general de las competencias municipales, se dispone que las leyes de las Cortes de Aragón reguladoras de los distintos sectores de la acción pública tendrán en cuenta la especial capacidad de gestión de Zaragoza (art. 43). Por otra parte, marca una especialidad en la cooperación económica autonómica la exclusión de Zaragoza del Fondo de Cooperación municipal (art. 262.3) para ser objeto de tratamiento específico a través de convenios con cargo al Programa de Política territorial (art. 261.3.b) y otros programas sectoriales.

La Ley estatal 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, aprobó un nuevo Título X de la LBRL referido al «régimen de organización de los municipios de gran población», entre los que se incluye el municipio de Zaragoza. Ese régimen especial introduce diversas especialidades organizativas pero sin contemplar nuevas competencias ni financiación complementaria.

Está pendiente de concretarse un Proyecto de la ley de capitalidad.

D. Las entidades locales menores

Bajo la denominación de «Entidades de ámbito territorial inferior al municipio», la LBRL las define como entidades locales para la administración descentralizada de núcleos de población separados, remitiendo su regulación a las Leyes de las Comunidades Autónomas. Se trata, por tanto, de entidades inframunicipales, que pueden ser instrumento adecuado para la representación y gestión de intereses específicos de los residentes en núcleos de población separados de la capitalidad del municipio. Pueden atenderse de este modo las aspiraciones de ciertos núcleos de alcanzar personalidad jurídica y una cierta capacidad de gestión, sin llegar a la categoría de municipio. A esta finalidad apunta el art. 10.4 LALA, que recupera la denominación tradicional de «entidades locales menores», al prever su posible creación «en aquellos casos en que la importancia de un núcleo de población o de sus actividades,

sin reunir las condiciones necesarias para la creación de un nuevo municipio, hiciera conveniente una administración dotada de cierta autonomía».

En Aragón existen actualmente cuarenta y tres entidades locales menores: treinta y nueve en Huesca; tres en Zaragoza y una en Teruel. En su mayor parte, tienen su origen en la supresión de antiguos municipios cuya población conservó de este modo personalidad jurídica propia a pesar de incorporarse o fusionarse a otros. En la etapa autonómica se ha declarado la disolución de nueve entidades de este tipo, al haber perdido su población, y se han reconocido cuatro entidades locales menores nuevas⁸.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, regula estas entidades, ampliando la escasa regulación estatal. Exige para su creación que «el núcleo separado tenga una población mínima de doscientos cincuenta habitantes, salvo cuando se acuerde como consecuencia de la fusión o incorporación de municipios y ello facilite la permanencia de la titularidad y disfrute privativo de bienes destinados tradicionalmente a basar la subsistencia de una población determinada» (art.87.2).

La competencia para su creación y disolución corresponde al Gobierno de Aragón, a iniciativa del correspondiente Ayuntamiento o de la población interesada (art. 89). Su ámbito de actuación se limita por la Ley a la administración y aprovechamiento de su patrimonio, prestación de servicios básicos y elementales, otorgamiento de licencias cuando exista planeamiento, y aquellas competencias que el municipio le delegue (art. 90).

El EAr de 2007 efectúa referencia expresa a este tipo de entidades locales, al señalar que una ley de las Cortes de Aragón «regulará las entidades de ámbito territorial inferior al municipio» (art. 81.2). Si su población es inferior a cuarenta habitantes funcionan en régimen de Concejo abierto, siguiendo la misma norma que se aplica a los municipios, y, cuando supere dicha población, contará con un Presidente de elección directa, y una Junta como órgano colegiado.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, deja sin contenido el artículo 45 LBRL, que se refería a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, e incluye un nuevo artículo 24 bis, que las priva de personalidad jurídica y del carácter de entidad local. No obstante, la DT 4^a respeta la personalidad y naturaleza de las ya existentes, aunque prevé como causa de disolución la no presentación de sus cuentas a 31 de diciembre de 2014. Por ahora, por tanto, la situación de las entidades locales menores aragonesas sigue siendo la misma, con la obligación de formalizar sus cuentas en la fecha señalada.

⁸ Desde 1982, en que la competencia sobre estas entidades corresponde a la Comunidad Autónoma, se han creado las de ALGAYON, FUENCALDERAS, FAÑANAS y LAS CUEVAS DE CAÑART y se han suprimido las de OTAL, ESCARTIN, GISTAIN (por constituirse en municipio), JAVIERRE DEL OBISPO, REVILLA, SAN FELICES, SAN JULIAN DE BASA, YEBA y MAJONES. En todos los casos la motivación fue su escasa población y la falta de funcionamiento efectivo.

2. Las mancomunidades de municipios

Las deficiencias de la estructura municipal, la ausencia de voluntad para abordar fusiones o incorporaciones y la carencia de un proyecto de reforma de conjunto del mapa municipal ha propiciado la difusión de una fórmula de solución parcial consistente en la asociación voluntaria entre municipios para la prestación de determinados servicios. Se da así origen a un nuevo tipo de entidad local, las Mancomunidades de municipios, basada en el derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución de obras y servicios determinados, que les reconoce la Ley básica de régimen local en su artículo 44. Tanto la incorporación como el abandono de una Mancomunidad son voluntarios, y unos Estatutos aprobados por los propios municipios establecen sus fines y sus órganos de gobierno, con la amplia libertad y flexibilidad que permite la normativa básica. En este tipo de Entidad local la aprobación de la Comunidad Autónoma no es requisito para su constitución, limitándose a verificar la adecuación de sus Estatutos a la legalidad y a publicarlos en el Boletín Oficial de Aragón.

La Ley aragonesa 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades de municipios, efectuó una completa regulación de esta entidad local, con el objeto de fomentar su constitución. El espíritu de la Ley quedaba expresado en su preámbulo: «Las Mancomunidades de municipios, por basarse en la voluntaria asociación de sus miembros, son fórmula organizativa que puede dar cauce a la realización de esas obras y servicios, al tiempo que puede contribuir, mediante el ejercicio de la solidaridad y de la acción común, a configurar ámbitos territoriales supramunicipales más idóneos para la gestión de las competencias municipales y que supongan la base para una alternativa futura a la actual organización territorial... De ahí la importancia que este fenómeno asociativo tiene para la Comunidad Autónoma».

A partir de ese momento, las Mancomunidades de municipios tuvieron una creciente implantación en Aragón, tanto por su número como por los municipios asociados y la variedad de los fines propuestos. En 1985 existían 13 mancomunidades, que agrupaban 119 municipios; en 2001 existían 89 mancomunidades constituídas por un total de 658 municipios asociados, con gran diversidad de fines. Entre sus actividades, junto a algunas tradicionales como el abastecimiento de agua, otras tan variadas como la promoción del turismo, brigadas de obras y servicios, gestión de residuos urbanos, servicios personales (acción social, actividades deportivas), oficinas técnicas, protección civil, transporte escolar, transporte interurbano, desarrollo económico local (polígonos industriales, matadero comarcal). Las mancomunidades han animado a los municipios a relacionarse entre sí y a poner en marcha proyectos y organizaciones de servicios que aisladamente no hubieran sido viables. Para ello ha sido esencial el apoyo económico de la Comunidad Autónoma.

La experiencia resultó positiva, no sólo porque hizo posible una mayor descentralización, al permitir asumir la gestión de servicios de ámbito supramunicipal, sino también porque el ejercicio de la cooperación intermunicipal facilitó el impulso de proyectos de mayor alcance y la solidaridad entre municipios con problemas compartidos. Con el propósito de que las mancomunidades más consolidadas pudieran servir de germen de una futura organización comarcal, el Decreto 64/1989, de 30 de mayo, reguló las mancomunidades de «interés comarcal»⁹.

La Ley de Administración local de Aragón derogó la Ley 6/87, de 15 de abril, actuando con voluntad compiladora, reproduciendo su articulado y completándolo con algunas nuevas previsiones y mejoras técnicas (posibilidad de mancomunidades entre municipios de diversas Comunidades Autónomas, simplificación del trámite de modificación de Estatutos, estabilidad del cobro de transferencias corrientes, obligatoriedad de aportaciones, aval de operaciones de crédito, arts. 77 a 86).

El proceso de comarcalización debía afectar a las mancomunidades de fines generales y extensión territorial amplia, puesto que viene a sustituirlas como fórmula de organización territorial, dejando su función reducida a fines concretos, a la ejecución de obras y servicios determinados, cuya gestión a nivel comarcal no tenga utilidad económica ni organizativa. Así lo dispuso la Ley de Comarcalización de 1993, cuando existiera coincidencia de delimitación y fines; la LALA prevé que «no procederá la constitución de mancomunidades de ámbito general o comarcal, una vez que se haya constituido en su territorio una comarca» (art. 86.5) y las disposiciones adicionales de las leyes de creación de comarcas prevén la sucesión por la respectiva comarca de los servicios gestionados por mancomunidades. Ello ha promovido un proceso de disolución de las Mancomunidades de fines generales, conforme se han puesto en funcionamiento las respectivas comarcas, siendo actualmente cuarenta y siete las que todavía se mantienen en funcionamiento.

3. Las comunidades de villa y tierra

Se basan en la existencia de bienes, generalmente montes y pastos, en régimen de copropiedad indivisa de varios Municipios. Por esa especialidad de su origen y fines no tienen la misma importancia para la organización territorial que otras entidades locales.

Son entidades que se rigen por sus normas tradicionales o consuetudinarias. Sus reglas de funcionamiento están contenidas habitualmente en estatutos o conjunto de disposiciones que, a su vez, tienen su origen último en

⁹ Mercediendo tal calificación ocho Mancomunidades: La Litera, Alto Gállego, Altas Cinco Villas, Ribagorza Oriental, Sobrarbe, Somontano de Barbastro, Cinca Medio y Comarca de Tarazona.

antiguos fueros, pactos o concordias. Su gobierno corresponde a una Junta o Comisión integrada por representantes de los Municipios condueños. En la enumeración de entidades locales contenida en el artículo 3 LBRL no figuran contempladas específicamente como tales, si bien dicha omisión fue salvada por el TRRL de 1986 (art. 37); la Ley aragonesa sí que las incluye expresamente entre las entidades locales (art. 2.2.e).

Se trata, en cualquier caso, de un tipo muy peculiar de entidad local y muy especializado en cuanto a su fin. Normalmente su actividad se reduce a la administración del patrimonio común (aprobación de planes de aprovechamientos, guardería forestal, adjudicaciones de montes y pastos) y al posterior reparto del beneficio o ingreso neto obtenido entre los copartícipes, en proporción a su cuota de participación.

La propia antigüedad de su origen, el carácter tradicional y consuetudinario de sus normas específicas y la variedad de supuestos de condominio y derechos de disfrute respecto de unos bienes determinados que existen entre determinadas entidades municipales, con origen histórico o inmemorial, hace dudar muchas veces de si existe una Comunidad de villa y tierra propiamente dicha, con el carácter de entidad local. La misma remisión que la legislación de régimen local ha venido haciendo a su regulación tradicional y consuetudinaria ha llevado consigo la falta de definición de los perfiles de la institución de un modo suficientemente claro. De ahí la duda respecto de cuándo y por qué una situación o relación de condominio pasa a dar origen a una nueva Entidad local¹⁰.

La existencia de una organización supramunicipal ya consolidada, aunque se limite a la administración de unos bienes comunes, podría facilitar la asunción de nuevos cometidos haciendo extensiva su actuación a la prestación de servicios de interés común o introduciendo en su actividad nuevos enfoques que permitan que esos bienes sean la base para un mayor desarrollo. Por ello, la LALA, en su artículo 95, deja abierta nuevamente esa posibilidad, ya contemplada en la Ley de Mancomunidades de 1987: «1. La Comunidad de Albaracín, mancomunidades forestales, comunidades de tierras, pastos, aguas y otras análogas, actualmente existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma, continuarán rigiéndose por sus propios Estatutos, pactos o concordias y demás normas consuetudinarias.– 2. Dichas Entidades podrán modificar sus Estatutos con el fin de adecuarlos a las nuevas circunstancias económicas y sociales o para incluir entre sus fines la ejecución de obras y prestación de servicios de carácter más amplio y que beneficien conjuntamente a sus miem-

¹⁰ Un intento de catálogo de Comunidades de villa y tierra en Aragón, que incluye treinta y nueve (22 en Huesca, 16 en Zaragoza y una en Teruel), puede consultarse en el correspondiente Anexo de la primera edición de mi libro «Mancomunidades de municipios y autonomía municipal», DGA, 1989.

bros... La aprobación de la modificación estatutaria requerirá la unanimidad de todos los miembros de la entidad.»

4. La comarcalización

A. *El modelo aragonés de comarca*

La insatisfacción sobre la estructura municipal motivó el debate sobre la posible creación de una entidad local de nivel intermedio, pues a pesar de la interesante expansión de las mancomunidades, no daban solución a todos los problemas de prestación de servicios en común, ni servían de base estable para una nueva organización territorial. Incluso cuando alcanzan un cierto grado de desarrollo, su definitiva consolidación depende siempre de las dificultades derivadas de la misma voluntariedad, variedad y flexibilidad de su carácter asociativo: la posible inadecuación de su ámbito territorial al más conveniente para la eficiente prestación de los servicios; el siempre posible abandono de la asociación por un municipio de peso decisivo en la misma, por discrepancias o enfrentamientos partidistas; la excesiva dependencia en su financiación de transferencias externas condicionadas y finalistas, que dificulta la programación anticipada de actuaciones.

Referirse a la comarca en Aragón no es algo nuevo ni importado; además de responder a una realidad geográfica, económica y cultural en diversas zonas del territorio aragonés, el interés por el reconocimiento de la comarca tiene una clara vinculación con las reivindicaciones de autonomía regional y el aragonesismo político; referencias a las comarcas se encuentran en todos los documentos regionalistas que pueden considerarse antecedentes de la autonomía aragonesa¹¹. La mención de la comarca estuvo también presente en las diferentes versiones y fases de la tramitación del Estatuto de Autonomía de 1982, cuyo artículo quinto disponía que «Una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas».

La Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón, pretendió servir de «norma-marco» del proceso comarcalizador, y establecer una regulación general de la entidad local comarcal y de sus caracteres esenciales, fijando unos criterios para dar una homogeneidad competencial y organizativa al proceso de comarcalización. Como señaló el profesor EMBID IRUJO, «más que una ley de comarcalización es una ley *para* la comarcalización», puesto que no constituye las comarcas, cuya creación precisa de la aprobación de una ley posterior para cada una de ellas. A diferencia de Cataluña, que generalizó la institución comarcal en todo su territorio, o de Castilla y León, que

¹¹ Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región Aragonesa de 1923, Anteproyecto del Estatuto del Congreso de Caspe de 1936, Proyecto de Estatuto de los «cinco notables» de 1936, Anteproyecto de Estatuto del Colegio de Abogados de Zaragoza de 1977.

creó una comarca singularizada —El Bierzo—, la Ley aragonesa de 1993 se limitó a fijar un diseño de comarca y dejar a los municipios y mancomunidades la iniciativa de su creación.

Tras la intensa labor legislativa desarrollada desde el año 2000, tanto para completar la regulación general como para la creación de comarcas, el régimen jurídico de las comarcas actualmente vigente está constituida por los Textos refundidos de la ley de Comarcalización (TRLR) y de la Ley de Delimitación comarcal (TRDC), aprobados por Decretos legislativos 1/2006 y 2/2006, de 27 de diciembre, y por las treinta y dos leyes de creación de comarcas.

Del conjunto de su regulación puede deducirse un modelo aragonés de comarca con las siguientes características:

a) La comarca aragonesa se configura como una *entidad local supramunicipal*, integrada por municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes (art. 1 TRLR). Se define como entidad local territorial, con personalidad jurídica propia y capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines (art. 3 TRLR). Cada municipio sólo podrá pertenecer a una comarca y su territorio deberá coincidir con espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia (art. 4 TRLR). En todo caso, la comarca debe tener continuidad territorial (art. 4.4 TRLR y 75.2 LALA).

b) Es un nuevo nivel territorial supramunicipal o intermedio, con un ámbito geográfico adecuado y suficiente para la gestión conjunta y descentralizada de diversos servicios. La delimitación de ese ámbito se basa en realidades y relaciones funcionales, económicas y culturales.

c) Supone, de hecho, renunciar a una reforma profunda del mapa municipal, puesto que la comarca trata de suplir las insuficiencias de los municipios más pequeños.

d) La *creación* de cada comarca requiere una Ley, con un procedimiento especial y previo a la aprobación del correspondiente proyecto de ley, ya que la iniciativa para crearlas precisa del acuerdo de las dos terceras partes de los municipios que deban integrarla, que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente (art. 6 y 7 TRLR), o de una mancomunidad de interés comarcal que reúna los mismos requisitos. La iniciativa del Gobierno de Aragón sólo se admite una vez implantada la comarca en el setenta por ciento del territorio aragonés.

e) El ámbito *competencial* propio de las comarcas es muy amplio. El EAr de 2007 dispone que «las comarcas tienen a su cargo 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» (art. 83.2). La Ley de Comarcalización de 1993

estableció un listado genérico de materias en que las comarcas pueden ejercer competencias abarcando los sectores de la acción pública de mayor interés (urbanismo, medio ambiente, acción social, cultura, deportes, turismo, artesanía, ferias y mercados, consumo, protección civil, transportes, patrimonio histórico-artístico, recogida y tratamiento de residuos) y la cooperación y asistencia a los municipios. Pueden también asumir la transferencia o delegación de competencias de la Comunidad Autónoma, provincias y municipios. Esa declaración general ha sido reiterada por las leyes de creación de cada comarca sin precisar más. De ahí que la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, dió un paso adelante con una particularización normativa que permitiera un conocimiento exacto del contenido de cada uno de los grandes títulos competenciales. La enumeración de las distintas funciones y servicios que han de entenderse incluidos en las competencias que se reservan a las comarcas en cada materia se encuentra ahora en los artículos 9 a 33 del TRLC. Por otra parte, las leyes sectoriales, al concretar las competencias, vienen atribuyendo funciones propias a la comarca (Ley 10/2005, de Vías Pecuarias; Ley 15/2006, de Montes de Aragón; Ley 16/2006, de protección y defensa de los consumidores y usuarios; Ley 3/2007, de Juventud de Aragón; Ley 7/2006, de Protección ambiental; Ley 5/2009, de Servicios Sociales; Decreto legislativo 1/2013, de Turismo).

g) El *gobierno y la administración* de la comarca corresponde al Consejo Comarcal, integrado por el Presidente y los Consejeros. El número de miembros del Consejo comarcal se fija en función de los residentes de la comarca, atribuyéndose los puestos a las distintas listas de los partidos, coaliciones o agrupaciones en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos en la comarca (arts. 44 a 48 TRLC).

Para garantizar la participación de todos los municipios integrantes de la comarca en los asuntos de mayor trascendencia, se crea una Comisión consultiva, con presencia de todos los Alcaldes, que debe reunirse para conocer el presupuesto y el programa de actuación comarcal, así como cualquier otro asunto cuya relevancia aconseje someterlo a su conocimiento.

h) la financiación de las comarcas ha de proceder, aparte de los ingresos que puedan percibir de los usuarios de los servicios que presten, de transferencias de los municipios miembros, de las provincias y de la Comunidad Autónoma para financiar las delegaciones y transferencias de competencias que les efectúen. El Texto refundido de la Ley de Haciendas locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, sigue privando a las comarcas de la posibilidad de exigir impuestos y recargos y de percibir participación en los tributos del Estado (art. 155.1).

Como principio general, las transferencias y delegaciones de competencias a las comarcas deben llevar consigo las correspondientes aportaciones económicas, tras la negociación sobre el coste efectivo de las funciones y servicios objeto de traspaso en el seno de Comisiones mixtas de transferencias. La

financiación proveniente de la Comunidad Autónoma contempla transferencias asociadas a los trasposos de funciones y servicios, gastos de personal y de funcionamiento (arts. 60 a 68 TRLC), que se sitúan en la sección 26, «A las Administraciones Comarcales», del Presupuesto autonómico. En 2014, la Sección 26 está dotada con 64,4 millones de euros.

B. La delimitación comarcal

La Ley de Comarcalización de 1993 renunció a incluir el mapa comarcal entre sus determinaciones, un tema potencialmente conflictivo. Pero era inaplazable establecerlo para hacer posible su aplicación. La creación de las comarcas concretas estaba condicionada por una delimitación previa a la que referir los quorums exigidos para la iniciativa de su constitución o para el rechazo de una iniciativa planteada.

La DA 2ª de la Ley de Comarcalización de 1993 reguló el procedimiento de la delimitación comarcal, previendo las siguientes fases: a) elaboración por la Diputación General de Aragón de una propuesta de delimitación comarcal y su capitalidad; b) convocatoria por Decreto de una consulta sobre dicha propuesta para conocer la opinión de los municipios, mancomunidades y provincias; c) a la vista del resultado de la consulta, la Diputación General de Aragón propone a las Cortes un proyecto de ley de delimitación comarcal; d) la aprobación del mapa comarcal se efectúa por Ley.

La consulta sobre el mapa comarcal se convocó, con notable retraso, por el Decreto 76/1995, de 18 de abril. Planteaba una propuesta de delimitación comarcal de treinta y tres comarcas con sus capitales, a la que las Corporaciones locales debían manifestar su conformidad o, en otro caso, plantear una alternativa motivada. Evaluado el conjunto de alegaciones y sometidas a dictamen del Consejo Local de Aragón, el Gobierno aragonés aprobó por acuerdo de 30 de abril de 1996 el correspondiente Proyecto de Ley. La Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón, dividió el territorio aragonés en treinta y tres comarcas, enumerando los municipios que integran cada una de ellas. Considera esta división como base territorial mínima para la iniciativa comarcal, y permitía la creación de comarcas mayores que comprendieran dos o más de las demarcaciones previstas, puesto que la escasa población de algunas de las comarcas delimitadas y su tendencia decreciente pudieran aconsejar en el futuro su agrupación a otras limítrofes para servir de base suficiente para gestionar determinados servicios.

Esa delimitación comarcal inicial ha experimentado diversas modificaciones como consecuencia de la aprobación de las leyes de creación de cada comarca, que han efectuado algunas variaciones en su delimitación y en su denominación inicial y determinan su capitalidad. Aprobadas las leyes de creación de 32 de las 33 comarcas previstas, la división comarcal comprende: Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe, Ribagorza, Cinco Villas, Hoya de Huesca/Plana de Uesca, So-

montano de Barbastro, Cinca Medio, La Litera/La Llitera, Monegros, Bajo Cinca/Baix Cinca, Tarazona y el Moncayo, Campo de Borja, Aranda, Ribera Alta del Ebro, Valdejalón, Zaragoza, Ribera Baja del Ebro, Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, Comunidad de Calatayud, Campo de Cariñena, Campo de Belchite, Bajo Martín, Campo de Daroca, Jiloca, Cuencas Mineras, Andorra-Sierra de Arcos, Bajo Aragón, Comunidad de Teruel, Maestrazgo, Sierra de Albarracín, Gúdar-Javalambre y Matarraña/Matarranya.

Las comarcas resultantes tienen características muy diversas en cuanto a población, número de municipios y extensión territorial. Por población, contrastan las delimitaciones comarcales en que se integran las capitales de provincia (Zaragoza, 754.880 habitantes; Hoya de Huesca, 68.186 Comunidad de Teruel, 47.223) con las zonas más despobladas (Maestrazgo, 3.602; Sierra de Albarracín, 4.930, las de menor población); y varias más con menos de diez mil habitantes: Campo de Belchite, Sobrarbe, Matarraña, Campo de Daroca, Gúdar-Javalambre, Cuencas Mineras, Bajo Martín, Aranda y Ribera Baja del Ebro. Por número de municipios, hay comarcas muy complejas como Comunidad de Calatayud (67), Comunidad de Teruel (46), Hoya de Huesca (40) o Jiloca (40), y otras de más fácil vertebración interna como Bajo Aragón-Caspe (6), Alto Gállego (8), Cinca Medio (9), Andorra-Sierra de Arcos (9) y Bajo Martín (9). En cuanto a superficie, hay comarcas muy extensas, como Cinco Villas (3.063 Km²) o Comunidad de Teruel (2.792 Km²), frente a otras más reducidas como la Ribera Alta del Ebro (416 Km²) o Tarazona y el Moncayo (452 Km²). Cuatro comarcas agrupan municipios de dos provincias (Huesca y Zaragoza): Jacetania, Hoya de Huesca, Monegros y Bajo Cinca. Hay siete comarcas que tienen capitalidad compartida, administrativa y especializada: *Matarraña*: Valderrobres y Calaceite (capitalidad cultural); *Ribagorza*: Graus y Benabarre (cultural); *La Litera*: Binéfar y Tamarite (histórico-cultural); *Cuencas Mineras*: Utrillas y Montalbán (histórico-cultural); *Sobrarbe*: Boltaña y Ainsa-Sobrarbe (desarrollo económico); *Bajo Martín*: Híjar y Albalate del Arzobispo (cultural); *Jiloca*: Calamocha y Monreal del Campo (desarrollo agropecuario).

C. El proceso de comarcalización

En la legislatura 1999/2003, —como consecuencia del impulso del Gobierno PSOE-PAR y de la colaboración de los demás partidos políticos, así como de las iniciativas ejercidas por municipios y mancomunidades—, se dió un decidido impulso a la implantación de las comarcas. Se aprobaron treinta y dos leyes de creación de comarcas, desde diciembre de 2000 a marzo de 2003. Solo la delimitación de Zaragoza, de especiales características, está pendiente de su definitiva organización supramunicipal.

La regulación de cada comarca, a través de su ley específica, se atiene a un modelo similar, que vino a reproducir en sus líneas esenciales las normas marco que contenía la entonces vigente Ley de Comarcalización de 1993.

Leyes de creación de las comarcas

Comarca	Ley de creación
Aranda	9/2000, de 27 de diciembre
Comunidad de Calatayud	9/2001, de 18 de junio
Alto Gállego	13/2001, de 2 de julio
Tarazona y el Moncayo	14/2001, de 2 de julio
Valdejalón	16/2001, de 29 de octubre
Campo de Borja	18/2001, de 19 de noviembre
Ribera Alta del Ebro	21/2001, de 21 de diciembre
Gúdar-Javalambre	22/2001, de 21 de diciembre
Cinca Medio	3/2002, de 25 de marzo
Somontano de Barbastro	4/2002, de 25 de marzo
Matarraña/Matarranya	7/2002, de 15 de abril
Maestrazgo	8/2002, de 3 de mayo
Jacetania	9/2002, de 3 de mayo
Bajo Aragón	10/2002, de 3 de mayo
Andorra-Sierra de Arcos	11/2002, de 14 de mayo
Ribagorza	12/2002, de 28 de mayo
Ribera Baja del Ebro	13/2002, de 10 de junio
Monegros	17/2002, de 5 de julio
Campo de Daroca	18/2002, de 5 de julio
Bajo Cinca/Baix Cinca	20/2002, de 7 de octubre
Campo de Belchite	24/2002, de 12 de noviembre
La Litera/La Llitera	25/2002, de 12 de noviembre
Cinco Villas	26/2002, de 26 de noviembre
Hoya de Huesca/Plana de Uesca	27/2002, de 26 de noviembre
Cuencas Mineras	28/2002, de 17 de diciembre
Campo de Cariñena	31/2002, de 27 de diciembre
Sierra de Albarracín	1/2003, de 11 de febrero
Sobrarbe	5/2003, de 26 de febrero
Comunidad de Teruel	7/2003, de 12 de marzo
Bajo Martín	8/2003, de 12 de marzo
Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragón-Casp	12/2003, de 24 de marzo
Jiloca	13/2003, de 24 de marzo

La Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, completó ese marco normativo para afianzar la seguridad jurídica del complejo proceso comarcalizador en distintos aspectos. Con ese fin desarrolló los títu-

los competenciales de las comarcas, concretando las funciones que les son propias en cada uno de ellos, y estableció los criterios para la atribución de medios financieros que permitan su desempeño, a través de las correspondientes transferencias de la Comunidad Autónoma, negociadas en las respectivas Comisiones mixtas; y se contemplaron aspectos como la potestad sancionadora y la composición y funcionamiento de los órganos de las comarcas.

Tras la aprobación de las leyes de creación de las comarcas, el proceso de transferencias de la Administración de la Comunidad Autónoma tuvo su primer desarrollo a través de los correspondientes Decretos, uno por comarca, que aprobaron los acuerdos adoptados por las Comisiones mixtas formadas al efecto. El primer paquete de competencias, homogéneo para todas las comarcas, incluyó funciones y servicios en las siguientes materias: acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte, juventud, promoción del turismo, recogida y tratamiento de residuos urbanos, y protección civil y prevención y extinción de incendios. El Decreto 4/2005, de 11 de enero, de aplicación general a las treinta y dos comarcas, actualiza y pormenoriza las distintas funciones y procedimientos que comprenden los traspasos efectuados.

Por otra parte, las comarcas han sucedido a las mancomunidades preexistentes de fines generales en la prestación de los servicios que venían gestionando.

Como órgano consultivo deliberante y de cooperación entre el Gobierno de Aragón y las comarcas, el Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, creó el Consejo de Cooperación Comarcal¹², integrado por representantes del Gobierno de Aragón y de las comarcas, que informa y debate las principales actuaciones que afectan a las comarcas.

Con arreglo a las previsiones del TRLC, las transferencias de la Comunidad Autónoma podrán completarse en el futuro en materias como ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, ganadería y montes, sanidad y salubridad pública, enseñanza, protección del medio ambiente, ferias y mercados comarcales, protección de los consumidores y usuarios, energía, promoción y gestión industrial y transportes.

D. Una demarcación comarcal especial: Zaragoza y su espacio metropolitano

En la actualidad, queda una sola delimitación comarcal (Zaragoza) por constituir en comarca. Ello se debe a que no se ha ejercido la iniciativa necesaria por los municipios interesados (es obligado el acuerdo de Zaragoza) y, en el fondo, a que existen dudas sobre la fórmula jurídica más adecuada para

¹² Actualmente lo regulan los arts. 71 y 72 TRLC. Su composición es la prevista en el Decreto 244/2007, de 2 de octubre.

establecer la coordinación y la colaboración interinstitucional en este espacio especial dentro de la Comunidad Autónoma.

Zaragoza extiende su influencia a un amplio territorio, más allá de su propio término, que constituye una unidad funcional, plurimunicipal o metropolitana: los diversos corredores lineales asociados a las carreteras de acceso a Zaragoza han ido consolidando una continuidad de asentamientos tradicionales, zonas industriales y nuevos núcleos residenciales. En varios de los municipios de esa amplia zona de influencia se ha producido un crecimiento inmobiliario y de actividades productivas que tiene una incidencia importante en la estructura urbana del conjunto. De hecho, Zaragoza crece a un ritmo más lento que su periferia, donde varios municipios han duplicado su población en pocos años o la incrementan notablemente (Utebo, Cuarte, María de Huerva, La Puebla de Alfindén, La Muela). En general, ese desarrollo se ha producido de modo espontáneo, sin planificación conjunta, ni urbanística ni de transporte.

La Ley 8/1996, de delimitación comarcal, fijó una demarcación de la comarca de Zaragoza integrada por 23 municipios, si bien actualmente comprende los veinte siguientes: Alfajarín, Botorrita, El Burgo de Ebro, Cadrete, Cuarte de Huerva, Fuentes de Ebro, Jaulín, María de Huerva, Mediana de Aragón, Mozota, Nuez de Ebro, Osera de Ebro, Pastriz, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Utebo, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera (según la demarcación número 18 del anexo del TRDC)¹³. Por otra parte, ha de entenderse que el nuevo municipio de Villamayor de Gállego, creado por segregación de Zaragoza por Decreto 20/2006, de 24 de enero, se incluye también en esa demarcación.

La organización de ese espacio metropolitano no es sencilla, aunque exista la convicción de que debe ser objeto de planteamientos unitarios que aborden la coordinación de los planeamientos urbanísticos y la programación y gestión conjunta de ciertos servicios, superando las fronteras de los términos municipales y compartiendo decisiones.

La Ley 7/1998, de 16 de julio, de Directrices Generales de Ordenación Territorial, prevé la elaboración de una «Directriz Parcial territorial del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza para conseguir una ordenación de conjunto de las relaciones intermunicipales con criterios de eficacia, complementariedad y equidad socioterritorial.» La Ley 15/99, de 29 de diciembre, dispuso que dicha Directriz se aprobara durante el año 2000 (art. 29), sin que fuera así.

¹³ La delimitación comarcal aprobada por Ley 8/1996, de 2 de diciembre, atendiendo a la voluntad expresada en la consulta municipal previa a la aprobación de la Ley, incluyó inicialmente en esta delimitación a Farlete, Leciñena y Perdiguera. Posteriormente han pasado a pertenecer a la Comarca de Los Monegros, por Ley 17/2002, de 5 de julio que la crea.

A ese espacio supramunicipal y su posible organización se refieren otras leyes aragonesas: La DA 16ª del TRLC dispone que «en el caso de que por ley de las Cortes de Aragón se cree el Area 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». La LALA señala que por Ley de la Comunidad Autónoma podrá crearse la entidad metropolitana de Zaragoza, integrada por los municipios comprendidos en el territorio correspondiente. Dicha Ley determinará: a) su delimitación territorial; b) sus órganos de gobierno y administración, y c) sus competencias, entre las que figurará la planificación, coordinación o gestión de aquellos servicios que hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal, incluyéndose, al menos, el abastecimiento de agua, la depuración, el tratamiento de residuos y el transporte interurbano, El Gobierno de Aragón someterá el correspondiente anteproyecto de ley a informe de los Ayuntamientos afectados (art, 76).

Mientras tanto, se han realizado estudios para la elaboración de una Directriz Parcial del Area Metropolitana, en aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio, y la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza (EBROPOLIS) ha debatido un Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno. Para pactar la cooperación interinstitucional se ha acudido a convenios específicos en relación con diversos temas de interés supramunicipal (en especial, abastecimiento, saneamiento y depuración) referidos a los distintos ejes que confluyen en Zaragoza. Por convenio de 12 de diciembre de 2006 se constituyó el Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza, con participación del Gobierno de Aragón, el Ayuntamiento de Zaragoza, la Diputación Provincial de Zaragoza y 23 municipios, para articular la coordinación de la planificación y gestión de los servicios de transportes, habiéndose aprobado en 2008 el Plan Intermodal de transportes del Área de Zaragoza.

El EAr de 2007 dispone que «por ley de las Cortes de Aragón podrá regularse la creación, organización y competencias de las áreas metropolitanas» (art. 81.2), disipando cualquier duda anterior sobre la atribución competencial en esta materia. Pero sigue sin vislumbrarse a corto plazo el modelo de organización global de ese territorio, aunque exista consenso sobre la existencia de un espacio metropolitano supramunicipal y que están necesitados de planificación y coordinación aspectos como la gestión del ciclo hidráulico (captación, distribución y depuración), el transporte público interurbano, la gestión de los residuos sólidos urbanos e industriales y la política medioambiental. En cuanto a su delimitación, posiblemente el espacio de influencia de Zaragoza supera en extensión a la delimitación comarcal de Zaragoza, debido a la fuerte centralidad que ejerce la ciudad, con una clara interdependencia funcional con las comarcas de la Ribera Alta del Ebro, Jalón Medio y Ribera Baja del Ebro e, incluso, parte de Monegros. La distinta problemática sectorial y espacial de algunas zonas pone de manifiesto también la diversidad de ámbitos dentro del conjunto. Por otra parte, la influencia de la ciudad de Zara-

goza se estructura especialmente a través de los corredores que configura la red de carreteras, dada la intensificación de la localización de la población y de actividad económica, debida al alto grado de accesibilidad que se produce a lo largo de estos ejes.

Aunque esté prevista legalmente la existencia de una comarca sobre ese territorio, no hay todavía iniciativa para su creación y la posición del municipio de Zaragoza no parece favorable; en todo caso, sería una comarca con ciertas especialidades, en atención al municipio de Zaragoza y a su régimen especial de capitalidad. Las referencias legales a una posible Área metropolitana configurada como entidad local no son imperativas («en el caso de que se cree...»), «podrá crearse...»). Tras las experiencias truncadas de anteriores áreas metropolitanas en España, no puede desconocerse que la creación de una Entidad metropolitana exige disipar muchas dudas y recelos y aunar muchas voluntades: de los municipios afectados, por el condicionamiento futuro de algunas de sus decisiones; de la provincia y de la Comunidad Autónoma, que debería aprobarla por Ley.

En vista de esas dificultades y dilaciones, diecinueve municipios incluidos en la delimitación comarcal, con la excepción de Zaragoza, constituyeron en 2005 la Mancomunidad Central de Zaragoza, con sede en Utebo, para la gestión en común de amplísimas competencias similares a las asignadas a las comarcas. Se trata, en definitiva, de poder plantear al Gobierno de Aragón —que la ha declarado de interés comarcal— la delegación de competencias en este ámbito territorial junto con los correspondientes medios económicos.

E. Ante nuevas expectativas

La experiencia del funcionamiento de las comarcas ha venido motivando debates sobre algunos de sus aspectos: número de Consejeros, dedicación y coste; fuentes de financiación, clarificación competencial. Por otra parte, la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, abre nuevas expectativas. Se pretende racionalizar la estructura organizativa de la Administración local y con ese fin se proponen medidas para fortalecer las Diputaciones provinciales, que asumirían parte de las competencias hasta ahora prestadas por los municipios, «con el objetivo de crear economías de escala con unos servicios comunes centralizados y reducir estructuras administrativas que no sean eficientes o sostenibles».

En el caso de Aragón, la Ley 27/2013 puede abrir nuevos campos de actuación a las comarcas, puesto que su DA 3^a tiene en cuenta su régimen especial de organización institucional previsto en el Estatuto de Autonomía, y su DA 6^a dispone que las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía les atribuya expresamente la gestión de servicios supramunicipales.

5. Las provincias

El EAr de 2007 se refiere a las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza para definir el territorio de Aragón (art. 2) y dispone que «las provincias, como entidades locales supramunicipales, con personalidad jurídica propia, ejercerán funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios a municipios y comarcas, atendiendo a criterios de solidaridad y equilibrio territorial» (art. 84). Se subraya, por tanto, la vocación de las provincias como entes de cooperación y asistencia a las entidades locales.

La división provincial es la establecida por el Decreto de 30 de noviembre de 1833, que organizó el territorio español en provincias —en Aragón tomaron el nombre de sus capitales respectivas—, señalando su extensión y límites. Dicho Decreto rectificó el primer esquema de división provincial del anterior de 27 de enero de 1822, que incluía la provincia de Calatayud.

Las provincias aragonesas tienen un extenso territorio, cuentan con un elevado número de municipios, concentran población en sus capitales y sufren baja densidad poblacional en el resto de su territorio.

Datos básicos de las provincias aragonesas

Provincia	Superficie (Km ²)	Número de Municipios	Población total 2012	Población sin capital	Presupuesto inicial 2013 (millones €)
Huesca	15.640	202	227.609	175.313	70,113
Teruel	14.808	236	143.728	107.887	50,470
Zaragoza	17.274	293	978.130	298.506	148,164

Al frente de la organización provincial, las Diputaciones Provinciales habían venido ejerciendo tradicionalmente competencias en muy diversos sectores de la acción pública (sanidad, acción social, cultura, fomento de la economía). La LBRL de 1985 puso especial énfasis en su vocación de institución especializada en la cooperación y asistencia a los municipios, si bien mantiene la cláusula general que les atribuye «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia» (art. 36.1.e).

La aparición de las Comunidades Autónomas como nuevo nivel de Administración territorial tenía que llevar consigo forzosamente el planteamiento de la necesaria reordenación de las misiones de las administraciones preexistentes. Esa actualización, al afectar también a la distribución del poder político, no podía ser sencilla, como se ha demostrado con el paso del tiempo, tanto cuando Diputaciones provinciales y Comunidades Autónomas han tenido distintas mayorías políticas como cuando esas mayorías han sido homogéneas.

El reconocimiento de la provincia por la Constitución (art. 137) veda a las Comunidades Autónomas disponer sobre su existencia. Pero, por otro lado, a las Comunidades Autónomas se les reconocen en sus Estatutos competencias exclusivas sobre materias en las que tradicionalmente ha actuado la provincia: carreteras, caminos, agricultura, ganadería, montes, fomento del desarrollo económico, asistencia y bienestar social, protección y tutela de menores, cultura y patrimonio cultural, turismo, deporte, sanidad. Y, a partir de la aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la LBRL de 1985 (art. 36.1), van a ser las leyes de las Comunidades Autónomas relativas a esos distintos sectores de la acción pública las que van a concretar a quién corresponde esas competencias. En todo caso, el Tribunal Constitucional, a través de su concepción de la garantía institucional, asegura «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirla en un simple nombre». El TC admite que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de los ámbitos competenciales preexistentes, pero sin que ello pueda suponer un total vaciamiento de competencias y la desaparición de las provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses. (STC 28 de julio de 1981, reiterada en STC de 16 de mayo de 1983).

En Aragón, el Estatuto de Autonomía, en su redacción originaria de 1982, dedicó el capítulo II de su Título III a las «Relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales», con un artículo 45 que hacía referencia a tres principales técnicas de relación: la articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos a través de las Diputaciones provinciales; la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad debiendo una Ley de Cortes aprobada por mayoría absoluta, establecer las fórmulas generales de coordinación y relación de las funciones que deban ser coordinadas; y la posibilidad de transferir o delegar en las Diputaciones y en los Ayuntamientos, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia, previendo en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.

Partiendo del precepto estatutario citado y de la LBRL de 1985, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, que contemplaba cuatro aspectos distintos de esas relaciones: la redistribución de competencias, que se remitía a las leyes sectoriales; la coordinación de los planes provinciales, a través de la fijación de objetivos y prioridades; la posible delegación de competencias —la propia Ley

delegaba las competencias de auxilios a los municipios para obras del ciclo hidráulico— y la coordinación a través de Comisiones mixtas en las materias de competencia compartida de especial interés. La Ley fijaba un marco legal prudente y flexible, sin cuestionar la autonomía provincial y pretendiendo configurar vías para la integración de las actuaciones de las provincias en un proyecto común para Aragón, tanto más necesario por lo limitado de los recursos disponibles. La Ley renunciaba a desarrollar la referencia del Estatuto a la articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones provinciales. Ya entonces se veían las dificultades políticas y organizativas de su aplicación en la práctica. La experiencia posterior ha demostrado que esa articulación no hubiera sido viable.

El balance de la aplicación de la Ley 8/1985 arrojó resultados poco significativos en cuanto a lograr una coordinación interinstitucional efectiva. La primera redistribución de competencias se materializó en materia de acción social¹⁴. La coordinación de los Planes provinciales se limitó a la fijación nominal de objetivos y prioridades y a una escasa aportación económica a través de un Decreto anual; las Comisiones de coordinación sectoriales (carreteras y caminos, sanidad y bienestar social, cultura y recursos y desarrollo) dejaron pronto de reunirse y el intercambio de información o la preparación de convenios se efectuó a través de contactos personales o encuentros específicos.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, dedica a la provincia el capítulo I (arts. 62 a 74) de su Título tercero, al tiempo que derogaba la Ley 8/85. Como no podía ser de otra manera, reconoce a las provincias las competencias fijadas en la legislación básica, si bien acentuando el carácter subsidiario de su actuación respecto de la capacidad autónoma de municipios y entidades supramunicipales para organizarse entre sí. La competencia para la prestación de servicios supramunicipales se condiciona a que «su gestión no corresponda a las comarcas o no sea asumida por una mancomunidad» (art. 65,c), o «en tanto no sean asumidos por una mancomunidad o por la comarca respectiva» (art. 71.1). Las funciones de asistencia y cooperación a las entidades locales para la prestación de servicios se reconocen «sin perjuicio de los que correspondan a la comarca, de acuerdo con la Ley de Comarcalización de Aragón» (art. 66.1). Del mismo modo, la asistencia jurídica, administrativa, económica, financiera y técnica se prestará «sin perjuicio de la que pueda corresponder, en su caso, a las comarcas» (art. 67). Las escasas modificaciones introducidas en la regulación básica de las competencias provin-

¹⁴ En desarrollo de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, por Decretos 93/1991, de 24 de abril, y 94/1991, de 20 de mayo, se aprobaron los acuerdos de transferencias de funciones y servicios de las provincias de Teruel y Huesca, respectivamente, a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario.

ciales por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se estima no alteran esos planteamientos¹⁵.

La LALA contempla también la posible redistribución de competencias a favor de la Comunidad Autónoma, que podrá ser efectuada por las leyes sectoriales. En esos casos deberá garantizarse el derecho de la provincia a intervenir en los asuntos que les afecten y se procederá al correspondiente traspaso de servicios y medios personales, financieros y materiales, negociado en una Comisión mixta de composición paritaria por cada provincia (art. 73). En el año 2000 se formalizó por fin el traspaso de los establecimientos sanitarios provinciales y posteriormente se ha convenido el traspaso de determinadas carreteras¹⁶.

Se reconoce también al Gobierno de Aragón la función de coordinación de los Planes provinciales de cooperación y demás programas de inversiones, mediante la definición de objetivos y la determinación de prioridades, debiendo ser equilibrada la distribución territorial de las inversiones entre las distintas comarcas. La participación de las Diputaciones en la fijación de esos objetivos y prioridades se garantiza a través de la correspondiente Comisión de Coordinación (art. 74). En la actualidad esa función de coordinación no se ejerce formalmente. En cualquier caso hay que tener presente que, con el paso del tiempo, la coordinación de las actuaciones de las Diputaciones Provinciales, aún manteniendo su interés, reviste menor trascendencia por la distinta evolución de los ingresos y de la consiguiente capacidad de gasto de Comunidad Autónoma y provincias. Para apreciarlo, basta un simple cotejo de cifras: en 1983, el presupuesto de la Comunidad Autónoma era de 2.931 millones de pesetas y ahora el Presupuesto para 2014 alcanza los 5.241 millones de euros. Mientras, la evolución de los presupuestos provinciales ha sido muy distinta; si en 1987 la suma total de los mismos ascendía a 20.850 millones de pesetas, en 2014 totalizan 257,84 millones de euros (aproximadamente el cinco por ciento del presupuesto autonómico).

La posición de la provincia se ve ahora afectada por el proceso de comarcalización, puesto que el ámbito competencial de las comarcas plantea un

¹⁵ El Gobierno de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad 1741-2004, entre otros preceptos, contra la redacción del artículo 36.1.c) LBRL dada por la Ley 57/2003, por entender podría afectar al ámbito competencial de las comarcas. La STC 161/2013, de 26 de septiembre, entiende que no es contrario a la Constitución, remitiéndose a su anterior sentencia 103/2013, de 25 de abril. No obstante, como ya se ha advertido, la DA 6ª de la Ley 27/2013 respeta las competencias de la comarca en la prestación de servicios supramunicipales.

¹⁶ La redistribución de competencias en materia sanitaria (en aplicación de la Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud) y el traspaso a la Comunidad Autónoma de los establecimientos sanitarios y psiquiátricos se aprobó por Decretos 126, 127 y 128 del año 2000, de 29 de junio, con efectividad desde 1 de enero de 2001. En cuanto a las carreteras (Ley 8/98, de 17 de diciembre, DA quinta), se ha formalizado ya la transferencia de varias en cada provincia (Decretos 232/2002, de 11 de julio, en Teruel; 380/2002, de 17 de diciembre, en Zaragoza; 99/2003, de 6 de mayo, en Huesca).

nuevo frente de solapamientos. No es sólo que las comarcas pasen a ocupar un lugar preferente en la gestión de servicios supramunicipales, según dispone el EAr de 2007; es que en las leyes de creación de cada comarca se contempla la asistencia y asesoramiento a los municipios y la posibilidad de que las provincias les deleguen la gestión del Plan provincial de cooperación en el ámbito comarcal respectivo y la dotación económica porcentual correspondiente. Cualquier avance efectivo en estas direcciones mermará el ámbito de actuación de las Diputaciones provinciales. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, debe abrir una nueva etapa, estando pendiente de concretarse las relaciones competenciales entre provincias y comarcas.

III. ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma debe organizarse con arreglo, entre otros, a los principios de división funcional y gestión territorializada y desconcentración funcional y territorial de actividades (art. 4 TRLA).

Ya se ha comentado cómo, pese al mandato imperativo del antiguo artículo 45 del Estatuto de 1982, pronto se abandonó la idea de utilizar las Diputaciones provinciales para la gestión ordinaria de los servicios periféricos, por lo que la Administración autonómica ha ido consolidando su propia organización periférica.

Por Decreto 16/1984, de 1 de marzo, se crearon las Delegaciones Territoriales de la Diputación General de Aragón en las provincias de Huesca y Teruel, con la finalidad de coordinar e integrar los distintos servicios dependientes de los diversos Departamentos, garantizando la unidad de dirección en el correspondiente territorio provincial. El Delegado territorial —nombrado por el Gobierno con categoría de Director general— se configura desde entonces como representante permanente del Gobierno de Aragón en la respectiva provincia.

Su regulación actual se contiene en el Texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto legislativo 2/2001, que, en su artículo 21, dispone que los Delegados Territoriales, como representantes del Gobierno en la respectiva provincia, ejercerán las funciones de dirección, coordinación y supervisión de los servicios y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma en su ámbito territorial¹⁷.

¹⁷ El artículo 9 de la Ley 11/1996 se refería a «los Delegados del Gobierno de Aragón en Huesca y en Teruel». La actual redacción modificada deja abierta la posibilidad de estructurar también la organización periférica de la provincia de Zaragoza a través de un Delegado, lo que todavía no se ha

Por su parte, los Servicios Provinciales agrupan los órganos administrativos periféricos de ámbito provincial de cada Departamento.

El TRLA contempla también la posible existencia de Oficinas Delegadas de carácter interdepartamental, que podrán crearse comprendiendo «una o varias delimitaciones comarcales, según las características geográficas, demográficas o sociales de las mismas.» (art. 22.3). La creación de estas Oficinas delegadas se mantiene en el nivel supracomarcal: se han puesto en marcha en Calatayud, Jaca, Alcañiz, Ejea de los Caballeros Tarazona, Calamocha, Fraga, y Barbastro. Por su carácter interdepartamental, se adscriben a esas Oficinas delegadas todas las unidades, servicios y dependencias de los distintos Departamentos existentes en su respectivo ámbito territorial de actuación, de acuerdo con el principio de unidad de dirección.

Por otra parte, la actuación propia de los diferentes Departamentos sectoriales en atención a sus necesidades específicas ha dado lugar a la sucesiva implantación, con el paso del tiempo, de ámbitos territoriales administrativos sectoriales de varios Departamentos (mapas de acción social, servicios comarcales de deportes, centros de salud, etc.). De ahí que se venga haciendo un esfuerzo para homogeneizar las demarcaciones periféricas, reconduciendo la variedad existente a delimitaciones comarcales o supracomarcas, aunque no siempre sea fácil, pese a los mandatos legales en este sentido. La reforma de servicios periféricos de mayor alcance hasta el momento fue la creación de Oficinas comarcales agroambientales, aglutinando bajo una misma estructura las antiguas agencias de Extensión agraria, las zonas veterinarias, las Cámaras agrarias locales y la Guardería Forestal (inicialmente por Decreto 71/1997, de 27 de mayo, sustituido después por el Decreto 188/2004, de 7 de septiembre, que las denominó Oficinas comarcales de agricultura y alimentación).

Las sucesivas ampliaciones del número de Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma ha introducido mayor complejidad en su organización periférica, regulada en los respectivos Decretos de estructura orgánica de cada Departamento. Por otra parte, la creación de nuevos Organismos públicos viene afectando igualmente a la organización y gestión de diversas competencias. Dentro del proceso de renovación y modernización resulta obligado avanzar en la desconcentración y en la descentralización, en la línea fijada por las leyes de comarcalización y de Administración local y en las Directrices generales de Ordenación del Territorio, al objeto de acercar la gestión de los servicios al ciudadano y dotar de contenido sufi-

producido. Por otra parte, tras la reorganización de la Administración autonómica de 2007, los Delegados Territoriales de Huesca y Teruel han pasado a depender directamente del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, modificando su adscripción anterior a un Departamento como el de Presidencia y Relaciones Institucionales de carácter horizontal. El Decreto 332/2011, de 6 de octubre, regula la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales y da especial relevancia a sus funciones en materia de política territorial, administración local e interior.

ciente a la nueva organización territorial que configuran aquellas leyes autonómicas.

En ese sentido, la Ley de medidas tributarias, financieras y administrativas, de acompañamiento de los Presupuestos del año 2000, incluyó en su artículo 12 previsiones sobre la adaptación de las estructuras administrativas al proceso de comarcalización: «La reordenación de competencias y servicios que resulte del proceso de comarcalización deberá llevar consigo las adaptaciones de la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma que sean precisas para garantizar los principios de eficacia, descentralización, coordinación y economía de gasto público.»

Por su parte, una «Comunicación del Gobierno a las Cortes sobre la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ante el proceso de comarcalización», de octubre de 2000 (BOCA 83, de 25 de octubre), dió lugar, tras su debate parlamentario en sesión de 28 de junio de 2001, a la aprobación de resoluciones que instaron al Gobierno a acometer, entre otras, las siguientes actuaciones: elaborar un plan de reorganización de la Administración ante el proceso comarcalizador; concluir la unificación y adaptación al mapa comarcal de las delimitaciones supramunicipales utilizadas por los distintos Departamentos; adecuar las dotaciones de los recursos humanos de los Servicios Centrales a las exclusivas funciones de dirección y planificación, y redistribuir las vacantes hacia la organización periférica, desde la perspectiva comarcalizadora; impulsar la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las cabeceras supracomarcas y comarcas. Se trata de un amplio catálogo de temas que debe completarse para articular adecuadamente la Administración autonómica con el proceso de comarcalización.

La Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, creada por Decreto 101/1999, de 3 de septiembre (modificado por Decretos 51/2002, 228/2007, 25/2010, 309/2011 y 228/2012) tiene a su cargo «elaborar criterios y directrices en materia de política territorial, teniendo en cuenta especialmente los principios de la política de comarcalización».

NOTA BIBLIOGRÁFICA

El propósito de este trabajo lleva a limitar las referencias bibliográficas a publicaciones específicas sobre la organización territorial aragonesa. Por otra parte, la **Biblioteca Virtual de Derecho Aragonés** permite acceder a través de Internet (www.derechoaragones.es) a las diversas obras publicadas sobre esta materia.

Ofrecen una visión general de los problemas de la organización territorial el «**Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación**» (1985)

y las «**Propuestas para una política de organización territorial en Aragón**» (1991), publicados ambos por la Diputación General de Aragón.

Sobre la nueva regulación estatutaria, «**La organización territorial en la reforma estatutaria**», de J. TUDELA ARANDA, en RArAP 29, diciembre 2006; «**La organización territorial propia de Aragón**», de G. MELENDO SEGURA, en «Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón 2007»,. Gobierno de Aragón, 2007, y «**La organización territorial de la Comunidad Autónoma**», de P.L. MARTINEZ PALLARÉS, capítulo 24 del «Tratado de Derecho Público Aragonés» (J. Bermejo Vera y F. López Ramón, directores), Civitas, 2010.

La Ley de Administración local de Aragón de 1999 se comenta en «**Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón**», Cortes de Aragón, 2000, dirigido por A. FANLO LORAS. «**El Concejo abierto en Aragón**» se estudia por R. SALANOVA ALCALDE en el Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009, Fundación Sainz de Varanda e Institución Fernando el Católico,

Tratan el sistema de ciudades los artículos de V. BIELZA DE ORY y P.L. MARTINEZ PALLARES, publicados bajo el mismo título de «**El sistema de ciudades en las Directrices Generales de Ordenación del Territorio**», en la RArAP nº 6-7 (1995).

Las Entidades locales menores se estudian por V. RODRIGUEZ CATI-VIELA en «**Las Entidades locales menores en Aragón: situación y perspectivas**», en RArAP, 5, 1994.

A las Mancomunidades de municipios se refiere R. SALANOVA ALCALDE en «**Mancomunidades de Municipios y autonomía municipal**», segunda edición, DGA, 1993.

Sobre la comarca, V. BIELZA DE ORY, «**Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón**», DGA, 1992, y A. UBIETO ARTETA, «**El largo camino hacia las comarcas en Aragón**», Gobierno de Aragón 2001. En «**La comarcalización de Aragón**», Cortes de Aragón, 2002 (segunda edición),. dirigido por R. SALANOVA ALCALDE, un comentario sistemático de las Leyes sobre la comarcalización con colaboraciones de A. FANLO LORAS, J. OLIVAN DEL CACHO y V. TENA PIAZUELO, e I. JIMENEZ COMPAIRED. «**La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón**», de A. EMBID IRUJO en RArAP 20, 2002. Sobre el proceso de implantación de las comarcas A. BONÉ PUEYO, «**Comarcas de Aragón: la historia de un reto**», Mira Editores 2003, y A. BONÉ PUEYO y R. SILVA GAYOSO (coord.), «**El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo**», Gobierno de Aragón 2003, y «**El libro de las comarcas**», de varios autores, Fundación Economía Aragonesa

FUNDEAR, 2007. «**Las comarcas**», de R. SALANOVA ALCALDE», en el Tratado de Derecho Público Aragonés 2010, citado.

La cuestión provincial en A. EMBID IRUJO, «**La provincia y el papel de las Diputaciones provinciales en Aragón**» en el volumen «La provincia en el Estado de las Autonomías», Fundación Pi i Sunyer, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, 1996. «**La provincia**», de J. COLAS TENA, capítulo 27 del Tratado de Derecho Público aragonés citado.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Antonio FANLO LORAS

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

SUMARIO: I. INTRODUCCION GENERAL.– II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1. La delimitación de competencias sobre régimen local. 2. El principio de autonomía local: contenido.– III. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.– IV. COMPETENCIAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL: 1. El marco básico estatal: su extensión. 2. La legislación aragonesa de Administración Local: A. La normativa anterior a la LALA. B. La Ley de Administración Local: a) Características generales. b) Contenido: 1º La estructura territorial de la Administración Local. 2º Disposiciones comunes a las Entidades locales. 3º Bienes de las Entidades Locales. 4ª Actividades, obras, servicios y contratos. 5º El personal de las Entidades Locales. 6º Haciendas locales: el Fondo Local de Aragón. C. Las leyes de comarcalización (remisión).– V. LA DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DE ARAGÓN.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Los más de treinta años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978 nos permiten hoy corroborar, con la suficiente perspectiva histórica, que una de las grandes novedades introducidas por dicho texto ha sido la referida a la organización territorial del Estado. La ruptura con el pasado inmediato anterior y con nuestra tradicional organización centralista ha sido palmaria. Ha modificado el sentido e intensidad de las relaciones de las entidades locales con la Administración General del Estado, cuya posición ha sido desplazada paulatinamente por la Administración de las Comunidades Autónomas, nuevos poderes territoriales que en este período se han convertido en sus principales interlocutores. Este trascendental cambio tiene las ventajas propias de la proximidad a los problemas planteados, pero no es un talismán absoluto para los mismos, pues han aparecido los mismos resabios centralistas del pasado en el ámbito interno de cada región. El Estado, sin embargo, sigue teniendo su protagonismo como las actuales reformas ponen de manifiesto.

Dos son las columnas sobre las que se articula la estructura territorial del Estado. La primera, la creación de las Comunidades Autónomas, entes territoriales con poderes legislativos, que encarnan el principio de autogobierno de las distintas comunidades territorialmente diferenciadas que componen la realidad compleja de España, entre las que se encuentra Aragón. Con ellas no se añade un simple nivel administrativo más a los existentes. El carácter esencialmente político de su creación les confiere una extraordinaria posición en la nueva ordenación territorial del Estado. La segunda, el reconocimiento constitucional de la autonomía local como principio organizativo vertebrador y dinamizador de las viejas estructuras territoriales (municipios y provincias), ha tenido en su desarrollo una extraordinaria potencialidad transformadora, no exenta de excesos injustificados que no debieran haberse producido.

Si decisiva ha resultado la creación de las Comunidades Autónomas en la configuración del modelo organizativo territorial de España, no menos lo es el papel reservado a los Gobiernos locales —la tradicional Administración local—, que

han alcanzado en este período una madurez institucional innegable, por más que la actual estructura territorial local —el llamado «mapa local»— siga aquejado de graves disfunciones debidas a la insuficiente capacidad constitutiva de buena parte de nuestras entidades locales. Ello es particularmente cierto en el caso de Aragón como puede constatarse en el trabajo de R. SALANOVA ALCALDE, «La organización territorial de Aragón», que se incluye en la presente obra.

Estas dos realidades institucionales —Comunidades Autónomas y Gobiernos locales— están estrechamente relacionadas y son interdependientes. Las Comunidades Autónomas, que han «interiorizado» progresivamente a las Entidades locales en su sistema institucional (bien perceptible en Estatuto de Autonomía de Aragón, tras la reforma de 2007, sin llegar a anular su carácter «bifronte»), fracasarán como proyecto político si no logran dinamizar y adecuar las estructuras de la Administración Local a las exigencias de los nuevos tiempos. La potencial virtualidad de los Gobiernos locales como Administración más próxima a los ciudadanos —plasmada ahora en el principio de subsidiariedad— queda estrechamente ligada al devenir de las propias Comunidades Autónomas, por más que el desequilibrio presupuestario generalizado ha otorgado un inesperado protagonismo al Estado.

Este es el contexto en el que ha de situarse, en una obra como la presente, dedicada a la exposición del Derecho Público aragonés, el estudio de la Administración Local. Antes de examinar las previsiones estatutarias aragonesas sobre dicha materia y el desarrollo normativo de que ha sido objeto, es imprescindible conocer, siquiera en sus trazos fundamentales, el tratamiento que la Constitución de 1978 hace de la Administración Local (II), puesto que éste sigue siendo el marco de referencia obligada que habrá de tenerse en cuenta para resolver el problema del encaje de los Gobiernos locales en el sistema institucional de la Administración regional, de modo que las nuevas previsiones estatutarias deben interpretarse de manera armónica con el marco constitucional. Una vez tratada esta cuestión, quedará expedito el camino para exponer sucintamente la regulación contenida en el reformado Estatuto de Autonomía (2007), acerca de las cuestiones relativas a la Administración Local (III).

A partir de esas premisas, podremos abordar otras dos cuestiones sustantivas. La primera, el alcance de las competencias de Aragón en materia de régimen local, apartado en el que expondré en sus aspectos generales el significado y contenido de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local (en adelante, LALA) y de las leyes de comarcalización (IV). La segunda, la determinación de las competencias de las entidades locales por la legislación sectorial de Aragón (V).

II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Es obligado este estudio previo del marco constitucional, porque constantemente habremos de volver a él en relación con dos temas centrales: la

distribución constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local, cuestión reabierta a la vista del nuevo modelo de regulación en los Estatutos de Autonomía reformados; y, en segundo lugar, las consecuencias que tiene el reconocimiento del principio de autonomía local en las relaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón con sus Entes locales, especialmente importante tras la institucionalización del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, en los términos que más adelante tendremos ocasión de analizar.

1. La delimitación de competencias sobre régimen local

En cuanto a la primera de las cuestiones, la Constitución no recoge la materia «régimen local» en los listados de los arts. 148 y 149 CE, pilares sobre los que descansa el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No significa ello, que se ignore esta cuestión, pues el art. 148.1.2ª CE recoge como competencia asumible por todas las CCAA

«las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local»

Al amparo de este precepto todas las CCAA —entre ellas, Aragón— asumieron competencias normativas sobre la estructura o planta de la Administración, así como el grueso de las funciones ejecutivas que sobre las Entidades Locales habían correspondido tradicionalmente a la Administración General del Estado, ámbito competencial limitado que constituye una «submateria» del contenido que viene identificándose como el «régimen local». Aquellas CCAA que no tenían limitaciones transitorias de acceso a la autonomía (Cataluña, País Vasco, Andalucía y, por otras razones, la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias) asumieron competencias *exclusivas* sobre régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE.

Y es que, en efecto, dando por superados los condicionamientos transitorios de acceso a la autonomía de las CCAA, determinantes de un escaso protagonismo del título competencial «régimen local» en los Estatutos de Autonomía de la primera generación, el art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado competencia sobre las «bases del *régimen jurídico* de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales (SSTC 25/1983, F.J. 4; 76/1983, F.J. 38; 99/1987, F.J.2º b; 214/1989, F.J.1). Con esa cobertura, el Estado ha aprobado la legislación básica de «régimen local» (la LRBR), concepto que identifica con el «régimen jurídico de las Administraciones locales». Para el Alto Tribunal, el «régimen local» no constituye una materia disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado (la organización, el funcionamiento y las compe-

tencias), sino que tiene perfiles propios, ahormados por la garantía institucional de la autonomía local que impone una garantía general del modelo territorial del Estado y de la condición de Administración Pública atribuida por la norma fundamental a los entes locales. Conforme a este modelo general, el diseño de la autonomía local no puede quedar excluido de las reglas competenciales que resultan de los arts. 148 y 149.1 CE. Por esa razón, la legislación básica de régimen local comprende «los principios o bases relativos a los aspectos institucionales —organizativos y funcionales— y a las competencias locales» y las competencias regionales solo pueden ser de desarrollo de las bases estatales, articulándose de acuerdo con la técnica bases-desarrollo. De ahí el carácter «bifronte» del régimen local (STC 84/1982, F.J. 4), resultado del concurso del legislador estatal y regional.

Las dudas que suscitó la interpretación del alcance de los títulos competenciales relativos al «régimen local», lo básico estatal y las previsiones estatutarias, ha dado lugar a numerosos conflictos constitucionales, origen de una extensa, compleja y —a veces— contradictoria jurisprudencia, iniciada con la STC 32/1981, de 28 de julio (caso de las Diputaciones provinciales catalanas, en la que sienta la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local) y que concluye, por el momento, con las SSTC 103 y 143/2013 (caso de la reforma del Gobierno local de 2003, en recursos presentados, respectivamente, por el Parlamento y la Generalidad de Cataluña, en las que se examina el alcance de lo básico, tomando como referencia el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007). Aquella interpretación fue rotundamente avalada por la STC 214/1989, F.J. 1, concordante con la doctrina científica mayoritaria, salvo algunas cuestiones de orden menor. No cabe ignorar, sin embargo, que la LRBRL respondía a un contexto de desarrollo estatutario transitorio. Las reformas de los Estatutos de Autonomía de los años 90 del siglo pasado marcan un nuevo tiempo y el «régimen local» adquiere claro protagonismo, alcanzándose los máximos techos competenciales, como fue, para Aragón, la reforma de 1996.

En este nuevo contexto, un sector cualificado doctrinal ha propuesto la «interiorización» y «estatutarización» del régimen local por las CCAA (FONT, VELASCO). La materia «régimen local» no debería ampararse, de acuerdo con la propuesta de estos autores y de algunos constitucionalistas¹, en el art.

¹ Véase, como representante de estos planteamientos críticos, CAAMAÑO DOMINGUEZ (2004), págs. 47-69, para quien el fundamento de la competencia estatal en el título «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», supone un reduccionismo inadmisibles, pues los municipios y provincias, no son simples niveles administrativos, sino instancias de gobierno territorial. Sorprendentemente, el Tribunal Constitucional, en el contexto de la identificación del canon de constitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía local, parece haber sido sensible a estos planteamientos cuando distingue —no exento de cierta confusión— un doble contenido en la legislación básica estatal de régimen local: la que tiene engarce directo con los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución; y la que lo tiene en el art. 149.1.18.^a CE, planteamiento recogido en las SSTC 159/2001, 240/2006 y reiterado rituarriamente en las SSTC 252/2005, F.J. 4 y 121/2012, F.J. 5).

149.1.18^a CE, razón por la cual los Estatutos de Autonomía podrían asumir competencias exclusivas en materia de «régimen local» que desplazarían la normativa básica estatal, garantizándose la exclusividad, mediante la técnica del blindaje, enunciando un largo listado de submaterias. Esta es la opción seguida por el reformado EA de Cataluña de 2006, opción a la que se acogen parcialmente los de Andalucía y el de Aragón (2007), con la diferencia fundamental —como más adelante se dirá— de que éste último salva expresamente las competencias que el art. 149.1 CE reconoce al Estado. Estos discutibles planteamientos de los EA reformados pueden explicar el bloqueo y parálisis de los proyectos estatales de reforma del gobierno local promovidos en 2005-2007, dada la manifiesta incompatibilidad entre dichos modelos y ha embarcado a la doctrina en un debate estéril.

Pues bien, el Tribunal Constitucional, por más que su interpretación conforme no haya sido llevada al fallo², ha recordado en la importante sentencia 31/2010, sobre el EA de Cataluña, que los Estatutos pueden asumir competencias en materia de «régimen local», expresión que hemos identificado con el «régimen jurídico de las Administraciones Locales» y establecer las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18^a CE, por cuanto la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» engloba a las Administraciones locales» (F.J. 36 reiterado en el F.J. 100). Según el Tribunal «difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local».

Esta doctrina sobre la legislación básica en materia de régimen local ha sido reiterada en las sentencias que han resuelto recientemente los recursos de inconstitucionalidad planteados, por invasión competencial, contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, por el Parlamento y el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Pese al contradictorio retroceso sentado por la STC 132/2012, en el caso de los Consejos Insulares de las Islas Baleares³, la STC 103/2013 (F.J. 4 y en igua-

² Lo que ha dado pie a valoraciones muy sofisticadas y sugerentes pero contradictorias con los trazos gruesos de la doctrina tradicional del Tribunal, como es la propuesta de F. VELASCO, «Régimen local en el Estatuto catalán, tras la STC 31/2010», en *Revista General de Derecho Constitucional*, 13(2011).

³ No obstante declarar inconstitucionales dos preceptos de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, por no ajustarse a la normativa básica estatal de régimen local, el voto particular suscrito por el magistrado Ortega Alvarez, al que se suma la magistrada Asua Batarrita, discrepa —en términos muy críticos— de la argumentación sostenida por la mayoría en cuanto al significado y alcance de las normas estatutarias sobrevenidas y su relación con la legislación básica estatal, pues se apartan «sin aportar justificación alguna, de los criterios que al respecto sentamos en la STC 31/2010, de 28 de junio... señalamos la necesidad de que el legislador estatutario respetase la competencia que

les términos la 143/2013), advierte que la atribución a la Generalidad de competencias exclusivas y compartidas sobre régimen local no significa que el título competencial del Estado se haya visto eliminado por la reforma estatutaria, pues las previsiones estatutarias deben respetar la competencia básica que corresponde al Estado en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE. En tal sentido reitera, tal como estableció la STC 31/2010 (F.J. 100), que la exclusividad reconocida en el art. 160.1 del EA de Cataluña reformado, lo es «de manera *impropia* y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)».

El Tribunal confirma su doctrina tradicional sobre el significado y alcance de las bases estatales en relación con la garantía constitucional de la autonomía local, de manera que se mantiene el carácter bifronte del régimen local, por más que se haya avanzado en el proceso de su «interiorización» (Véase en tal sentido la STC 103/2013, F.J. 5). Las previsiones estatutarias y los consiguientes desarrollos legislativos deben respetar la competencia básica que al Estado le reserva el art. 149.1.18^a CE.

2. El principio de autonomía local: contenido

En cuanto al segundo de los temas anunciados (reconocimiento del principio de autonomía local) encuadrado dentro de la regulación constitucional de la Administración Local, deben tenerse presentes las siguientes observaciones. La doctrina ha destacado la concisión con la que la Constitución se refiere a la Administración Local. Esta brevedad no es obstáculo para que en los cuatro escuetos preceptos constitucionales (arts. 137, 140, 141, 142), estén recogidos los aspectos esenciales de la configuración de la Administración local o, si se prefiere, del Gobierno local:

1º el reconocimiento de la autonomía local como principio vertebrador que inspira la construcción del nuevo régimen local (arts. 137, 140, 141 CE).

2º la existencia de Corporaciones públicas territoriales (que institucionalizan el autogobierno ciudadano, manifestación del principio democrático aplicado al gobierno del territorio) y su tipología básica (municipios, provincias e islas, arts. 140 y 141 CE).

3º el carácter democrático y representativo de estas entidades, salvo la excepción del régimen de concejo abierto, en cuanto sistema de democracia directa de los ciudadanos (arts. 140 y 141.2 CE).

al Estado corresponde en virtud de la reserva competencial contenida en el citado (149.1.18) precepto constitucional». Para el autor del voto particular, es la primera vez, en esta sentencia, que la relación legislador básico de régimen local y Estatutos de Autonomía se resuelve mediante una excepción constitucional al régimen local basada en el hecho insular, alterando el sentido literal del vigente art. 41.3 LRBR, y adoptando un criterio contrario al establecido en la STC 31/2010, F.J. 36.

4º el principio de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE).

Si se nos fuerza a elegir uno de éstos principios como la síntesis de los demás, obligado será concluir que ese es el de autonomía, clave interpretativa del actual régimen local y fundamento explicativo de su cabal comprensión. Decir régimen local —señala el Preámbulo de la LRBRL— es decir autonomía. El problema radica en que, salvo su reconocimiento, la Constitución no señala, dándolo por sobreentendido, qué sea la autonomía. Delimitar su significado, contenido y límites continúa siendo uno de los retos principales del actual modelo de Administración local.

Dar respuesta precisa a esta cuestión no constituye un mero pasatiempo intelectual. A las exigencias derivadas de su reconocimiento en el propio texto constitucional, ya de por sí suficientes para desplegar un abanico de consecuencias jurídicas importantes (las reformas del régimen local aprobadas tras la CE), han de añadirse, como se verá en el epígrafe siguiente, determinadas previsiones estatutarias que condicionan el ejercicio de las competencias regionales al respeto del principio de autonomía local (en el caso de Aragón, la mención expresa de los arts. 71.1; 85.3 y 114.1 EAr.). El reconocimiento del acceso directo de las Entidades Locales al Tribunal Constitucional para garantizar su autonomía mediante la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 *bis a* *quinque* del Capítulo IV de la LOTC), no ha satisfecho —dada la discutible configuración técnica de este proceso y el carácter genérico del canon de constitucionalidad aplicable, deducible directamente de los arts. 137, 140 y 141— las expectativas en él depositadas como instrumento al servicio de la depuración técnica del principio de autonomía local⁴.

Con la perspectiva que da el transcurso del tiempo, no cabe desdeñar los progresos alcanzados en el proceso de interpretación de este importante principio constitucional, gracias a las aportaciones de la doctrina⁵, de la jurisprudencia constitucional (en una ya extensa y rica serie de sentencias que inicia la 4/81, de 2 de febrero y que cierra, por el momento, la STC 143/2013 de 11 de junio)⁶ y el legislador estatal (el Preámbulo de la LRBRL la presenta como el desarrollo de la garantía de la autonomía local y la reforma de la LOTC de

⁴ GARCIA ROCA (2007), uno de los principales valedores del conflicto en defensa de la autonomía local habla de «decepción» y «ocasión perdida» al valorar la STC 240/2006, que resuelve el primer conflicto, págs. 14-23. Bien revelador de esa decepción es el sentido del voto particular emitido por el magistrado Rodríguez-Zapata Pérez. Idéntica valoración merece la STC 47/2008, de 11 de marzo, que resuelve el segundo conflicto, suscitado en relación con la supresión del Área Metropolitana de l'Horta.

⁵ Los trabajos dedicados al estudio del significado del principio de autonomía local y, en general, a la Administración local son muy abundantes. Los más significativos y posteriores a la aprobación de la Constitución de 1978 están recogidos en la bibliografía final.

⁶ Sobre la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa relativa al principio de autonomía local pueden verse los trabajos de RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., (1990), así como los estudios de POMED SANCHEZ, en el *Anuario del Gobierno Local*.

abril de 1999 completa esas garantías al facilitar el acceso directo ante el Tribunal Constitucional) y autonómico han aportado sus particulares esfuerzos a este proceso que no es un fenómeno aislado y sin conexión con las tendencias seguidas en el resto de los países europeos. A las importantes reformas emprendidas en algunos países en las dos últimas décadas, incluidas sendas reformas constitucionales (Francia, Italia, Bélgica, Portugal, Países del Este), ha de sumarse la aprobación, en el marco del Consejo de Europa, de la *Carta Europea de la Autonomía Local*, hecha en Estrasburgo, el 15 de octubre de 1985, ratificada por España, y publicada en el BOE de 24 de febrero de 1989, que constituye un referente para reinterpretar las legislaciones nacionales de los Estados firmantes con un contenido normativo indiscutible hoy. Su virtualidad ha sido recordada en la Conferencia de Barcelona, de enero de 1992, bajo los auspicios de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Sirva como ejemplo de su operatividad jurídica la STS de 29 de septiembre de 2003, en relación con el alcance de la potestad sancionadora local (Ponente Baena del Alcázar), que se sirve de la Carta para reinterpretar los textos legislativos ordinarios españoles, en un sentido favorable al principio de autonomía local.

Por lo que se refiere a España, el proceso interpretativo recibió un impulso extraordinario con la incorporación, traída del Derecho alemán, de la teoría de la *garantía institucional* de la autonomía local (PAREJO ALFONSO, EMBID IRUJO), asumida por el Tribunal Constitucional, en la STC 32/1981, de 28 de julio y mantenida hasta la actualidad (véanse en los últimos años las SSTC 159/2001; 51/2004; 252/2005; 240/2006; 121/2012; 103 y 143/2013). De acuerdo con esta jurisprudencia, señala la STC 121/2012, FJ. 4:

«Es doctrina reiterada que la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra-locales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4).

Ese contenido mínimo que protege la garantía institucional, definitorio de «los elementos esenciales» o del «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales debe ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial), de manera que la capacidad decisoria de los entes locales no quede situada por debajo de ese umbral mínimo. El principio de autonomía local así entendido proyecta su operatividad en tres ámbitos:

1º *organizativo o subjetiva*: reconocimiento de la existencia de Corporaciones públicas territoriales (entidades públicas personificadas) como piezas in-

sustituibles de la organización del Estado y ahora, también, de las Comunidades Autónomas. Condición de poderes públicos, legitimados democráticamente, con potestades y prerrogativas en cuanto Administraciones Públicas territoriales. Los Ayuntamientos, provincias e islas son los entes titulares de esta garantía. Garantía que es objetiva, institucional, lo que no es obstáculo para la reordenación del mapa o de la estructura local, extremo cuya disponibilidad queda confiada ahora a las Comunidades Autónomas, aunque enmarcadas en una previsible legislación básica más estricta. Una aplicación de estas exigencias la tenemos en la declaración de inconstitucionalidad del art. 126.2 LRBRL que permite la inclusión de no electos en las Juntas de Gobierno de las grandes ciudades (STC 103/2013) o la del art. 8.2 de la Ley 8/2000, de 27 de octubre de Consejos Insulares de las Islas Baleares en cuanto permite la delegación de las atribuciones asignadas al Pleno por las letras k), o) y q) del art. 8.1 (STC 132/2012).

2º *competencial o funcional*: la autonomía local como título atributivo de competencias administrativas determinadas que hagan efectivo el derecho de las Entidades locales a participar en la gestión de sus respectivos intereses. La concreción de este contenido funcional corresponde al legislador, si bien su articulación técnica es ciertamente compleja como consecuencia de la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Al legislador básico de régimen local le corresponde establecer los criterios y principios básicos en materia de competencias de las entidades locales (esa es la finalidad que cumplen en la actualidad los artículos 2, 25 y 26 LRBRL), pero la determinación concreta de las mismas corresponde al legislador sectorial, estatal y, sobre todo, regional, cuando regulen los distintos sectores materiales de los que sean competentes. Y, como señaló la STC 214/1988, ello «no podía ser de otra manera». Cuando no se respete el «umbral mínimo» inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada, el Tribunal Constitucional, podrá corregir las deficiencias del legislador (caso, en materia de urbanismo de las SSTC 159/2001 y 51/2004).

Este sistema de determinación *legal* de las competencias locales asumido por la legislación básica de régimen local, no obvia, sin embargo, la potencialidad tendencialmente universal que despliega el principio de autonomía como fuente legitimadora de la actividad municipal, siempre que se refiera a asuntos de interés para la colectividad local y que no hayan sido expresamente atribuidas a otras Administraciones y no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, como ahora establece el art. 7.4 LRBRL. No obstante, y pese a las nuevas orientaciones doctrinales que deducen del principio constitucional de autonomía local una irreal cláusula general de competencias (CARRO, FONT, GARCIA ROCA), entiendo, en tanto no se altere el marco normativo básico y la interpretación del mismo hecha por el Tribunal Constitucional, que el principio de autonomía como título habilitante de competencias constituye un criterio *complementario*, pero no sustitutivo, del sistema de determinación *legal* de las competencias locales, en el

marco de la función garantizadora de un mínimo homogéneo que cumple la legislación básica estatal.

En ediciones anteriores me he referido al desenfocado planteamiento del llamado *Pacto Local*, impulsado por la FEMP, en la Asamblea Extraordinaria de La Coruña, de 1993, que no tuvo efecto competencial alguno para los municipios y provincias. También me referí a la problemática que suscita que algunos Estatutos de Autonomía reformados (caso de Cataluña y Andalucía) atribuyan competencias propias a los municipios o a los gobiernos locales en su conjunto, regulación estatutaria que «en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE» (STC 31/2010, F.J. 37).

En la coyuntura de grave crisis económica, que afecta particularmente a los entes locales, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL) persigue, entre otros objetivos, «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”». Objetivo voluntarioso de imprevisible resultado, que pretende ser desarrollado con muy discutibles instrumentos, como la doctrina y el propio Consejo de Estado (Dictamen de 26 de junio de 2013) han puesto de manifiesto a partir de los distintos borradores conocidos, cuyo alcance se ha rectificado en el texto final aprobado.

3º *relacional o interadministrativo*: la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad de las competencias y funciones atribuidas, sin injerencias injustificadas de otras instancias administrativas, sea la Administración General del Estado o las de las Comunidades Autónomas. Autonomía significa cierta independencia funcional o autoresponsabilidad en el ejercicio de las tareas propias. Ahora bien, autonomía no es soberanía. No es incompatible con técnicas de control cuyo ejercicio comparten Administración General del Estado y Comunidades Autónomas. La cuestión estriba en concretar qué técnicas de control son respetuosas con el principio de autonomía local. El ámbito en el que de manera más palmaria y temprana se han hecho sentir las exigencias derivadas del principio de autonomía local ha sido en el sistema de controles sobre los órganos o la actividad de las Corporaciones Locales, gracias a la acción conjunta del legislador y del Tribunal Constitucional (cuya cita es innecesario reproducir, por conocida). Las relaciones de control se han judicializado prácticamente, suprimiéndose, con carácter casi general, las técnicas de tutela tradicionales hasta extremos que no tienen parangón con la situación que existe en otros países de nuestro entorno. Los medios de comunicación nos dan noticia reiterada de las gravísimas disfunciones existentes en los sistemas de control y de rendición de responsabilidades de las autoridades locales ante sus electores y ante las demás Administraciones Públicas

que deben subsanarse de manera inmediata, en particular, en el ámbito económico-financiero reforzando las funciones interventoras y fiscalizadoras, reforzamiento que incorpora la citada Ley 27/2013.

III. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

El vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, al igual que el resto de los Estatutos reformados, ha ampliado de manera notable las referencias normativas dedicadas al Gobierno local, lo que no equivale a igual aumento de las competencias sobre régimen local, que es modesto. Junto a las previsiones ya recogidas en anteriores versiones, cuyo contenido se ensancha, incluye ahora un Título específico (el VI, denominado «Organización territorial y gobierno local»), que dedica un precepto específico a cada una de las distintas entidades locales. Atrás quedan los problemas de insuficiente cobertura competencial que Aragón tuvo en los primeros momentos para legislar en materia de Administración local, extremo al que necesariamente hubimos de prestar atención en las anteriores ediciones de este trabajo. A partir de 1996, quedaron obviados esos problemas (lo que explica la aprobación de la Ley de Administración Local, de 1999) y con la reciente reforma se da un paso más en el proceso de «interiorización» del régimen local, de claro protagonismo de las Comunidades Autónomas, pero sin que suponga el fin del carácter bifronte, como oportunamente ha señalado la STC 31/2010, F. J. 36). Pese a que parecía previsible una reducción del contenido de las disposiciones básicas estatales al que apuntaban distintos Anteproyectos de reforma de la legislación básica estatal (2005-2007), la coyuntura de grave crisis económica, parece que propicia el reforzamiento de lo básico en determinados ámbitos e incluso en lo organizativo. En tal sentido, las SSTC 103 y 143/2013, ratifican la corrección de la reforma organizativa e institucional de 2003, que los recurrentes consideraron lesiva de las competencias autonómicas. La reciente jurisprudencia constitucional permite, no siempre de manera inequívoca, obviar cierta falta de acoplamiento entre los nuevos marcos estatutarios y la todavía vigente legislación básica estatal, aunque, en el caso de Aragón, no ofrece especiales dificultades su armonización.

Paso a exponer las nuevas previsiones estatutarias con el objeto de ofrecer una visión de conjunto, sin perjuicio del análisis exhaustivo de algunas de ellas, por constituir fuente directa de la competencia regional sobre la Administración Local.

— La principal novedad en la delimitación del *territorio* de Aragón y en su organización territorial radica en la inclusión de la *comarca*, entidad local ahora necesaria, plenamente asentada tras el proceso de comarcalización iniciado en 1993, que se extiende a la totalidad de Aragón, con la salvedad de la comarca de Zaragoza. Señala el art. 2 EAr que

«El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón se corresponde con el histórico de Aragón y comprende el de los municipios, *comarcas* y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza».

En cuanto a la *organización administrativa* el art. 5 señala que «Aragón estructura su organización territorial en municipio, comarcas y provincias», suprimiendo, en consecuencia, el carácter opcional y dispositivo de las comarcas, recogido en anteriores versiones del Estatuto.

— El art. 4.1 EAr regula la «vecindad regional» o la «ciudadanía regional» derivada de la vecindad administrativa que tienen los ciudadanos españoles residentes en cualquiera de los municipios aragoneses.

— El art. 10 EAr contempla la posible incorporación a Aragón de territorios y municipios de otras Comunidades Autónomas (pensado singularmente para los casos de Rincón de Ademuz —enclave valenciano en la provincia de Teruel— y el del municipio de Petilla de Aragón —enclave navarro en la provincia de Zaragoza—).

— El art. 71 EAr recoge, como competencia *exclusiva* de Aragón (más adelante precisaré el alcance de esta «exclusividad»), que ejercerá respetando lo dispuesto en los artículos 140 (autonomía local) y 149 CE (condiciones básicas de igualdad de los españoles) la siguiente:

«5ª. En materia de *régimen local*, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencia 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 éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral.

6ª La organización territorial propia de la Comunidad.»

— El art. 75.1 EAr, como competencia *compartida*, recoge las de «desarrollo de las *bases* del Estado previstas en el art. 149.1.18.ª CE para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las *Entidades locales*» (apartado 11ª) y la relativa al «régimen estatutario de los *funcionarios* de la Administración regional y de su Administración Local» (apartado 13ª).

— El art. 76.3 EAr mantiene la competencia sobre *coordinación de las policías locales*, en precepto distinto del que había sido tradicional y sin mencionar el marco estatal delimitador de la competencia, lo que no impide su virtualidad (STC 31/2010, F.J. 36).

— La relevancia política adquirida por la Administración Local queda plasmada en el nuevo Título VI EAr, dedicado a «la organización territorial y al gobierno local» (arts. 81 a 87 EAr). Con redacción precisa se afirma que «la organización territorial local de Aragón se estructura en municipios, comarcas y provincias». El apartado 2 reserva a la ley la creación de áreas metropo-

litanas o la regulación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, previsión que debe entenderse más como el establecimiento de una reserva de ley estatutaria en la materia que como una habilitación competencial, que ya está cubierta por el título «régimen local».

El nuevo Estatuto dedica un precepto específico a cada una de las entidades locales necesarias en la organización territorial de Aragón: los municipios, caracterizados como las entidades territoriales básicas y cuya autonomía garantiza en Estatuto, con mención específica a los requisitos que se aplicarán a los concejos abiertos que establecerá una ley, mención singular no recogida en ningún otro Estatuto (art. 82 EAr), precepto que ha dado cobertura a la Ley 9/2009, de 22 de diciembre; las comarcas, entidades territoriales constituidas por la agrupación de municipios limítrofes, vinculados por características e intereses comunes, fundamentales para la vertebración territorial aragonesa (art. 83 EAr) y las provincias, entidades locales supramunicipales con funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios a municipios y comarcas (art. 84 EAr).

El art. 85 EAr recoge los principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales (los de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación, así como los de información mutua, colaboración, coordinación y respeto de las respectivas competencias), así como reserva a la ley la redistribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, respetando la autonomía municipal y previendo los medios financieros necesarios.

Eleva a rango estatutario al ya existente Consejo Local de Aragón, como órgano de colaboración y coordinación entre Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales (art. 86 EAr), opción organizativa que predetermina las posibilidades futuras del legislador para articular la participación con las entidades locales. Y finalmente, contempla el régimen especial de Zaragoza, como capital de Aragón (art. 87 EAr).

— Por último, dentro del Título VIII de «Economía y Hacienda», se dedica un Capítulo específico a la «Hacienda de las Entidades locales aragonesas», que pese a ser de artículo único, establece los principios generales de sus relaciones financieras. Mantiene la tutela financiera que corresponde a la Comunidad Autónoma, que habrá de respetar los principios de autonomía y suficiencia de las haciendas locales (art. 114.1 EAr). Contempla la colaboración de la Administración regional en la gestión tributaria local (art. 114.2 EAr) y reitera que los ingresos consistentes en participación de fondos nacionales los percibirán a través de la Comunidad Autónoma, con arreglo a los criterios establecidos por el Estado (art. 114.3 EAr). Como novedad importante, la Comunidad participará en la financiación de las entidades locales mediante asignaciones incondicionadas, distribuidas de acuerdo con los criterios legales que se determinen, de acuerdo con las necesidades de gasto y capacidad fis-

cal de los entes locales (114.4 EAr), conjunto de aportaciones que constituye el Fondo Local de Aragón, instrumento de cooperación financiera, que adquiere rango estatutario (art. 114.5 EAr).

Sin perjuicio, como he señalado, del examen detallado posterior de estos preceptos estatutarios, pueden extraerse una serie de conclusiones que habremos de tener presentes al abordar las diferentes cuestiones que examinaré más adelante:

1ª Los municipios, las comarcas y provincias constituyen las entidades locales territoriales necesarias de Aragón (art. 5 y 81 EAr), que forman su organización territorial local. Este precepto confirma la «interiorización» llevada a cabo por los Estatutos de Autonomía de su respectiva Administración Local, que no obvia, sin embargo que el régimen local sigue siendo «bifronte», en los términos ya señalados (STC 31/2010, F.J. 36).

La principal novedad del EAr de 2007 la constituye la inclusión de comarca en la organización territorial local de Aragón, una vez desarrollado y cerrado el proceso de comarcalización. La creación y funcionalidad de las «otras entidades locales» (mancomunidades, áreas metropolitanas, entidades locales menores) queda a la libre disposición del legislador, que obviamente en sus actuaciones de redistribución competencial habrá de contar necesariamente con aquellas entidades locales necesarias.

2ª Aragón tiene competencia *exclusiva* sobre régimen local, en relación con una serie de submaterias. Tiene asimismo competencias *compartidas* sobre régimen jurídico de la Administración local y régimen estatutario de sus funcionarios. Ahora bien, salvo muy específicos ámbitos, donde la exclusividad puede ser estricta, la mayor parte de estos ámbitos competenciales habrán de ejercerse en el marco de la legislación básica sobre la materia, por lo que estamos, en realidad, ante una competencia *compartida* con arreglo a la técnica «bases-desarrollo», en los términos que tendremos ocasión de precisar en el epígrafe siguiente. De ello deriva el carácter «bifronte» del régimen local (STC 84/1982, de 23 de diciembre, doctrina reiterada en la 31/2010, tras la pretendida «interiorización» del régimen local). No obstante, la sustantividad o densidad de lo básico es desigual, dependiendo de las distintas submaterias que engloba el supraconcepto «régimen local» (organización, régimen jurídico y procedimiento, funciones y servicios, bienes, haciendas, funcionarios, etc.) y habrá de tenerse en cuenta los avances modestos dados en el EAr 2007. Existen ámbitos más «interiorizados» y donde el protagonismo de las Comunidades Autónomas es preferente o casi exclusivo (caso de la estructura local, la concreción de las competencias, las relaciones de cooperación económica, o el régimen de «las demás entidades locales», como acaba de señalar la STC 103/2013, F.J. 5). Su consolidación quedaría reforzada si se produjera un retraimiento de la amplitud de las bases estatales.

3ª Junto a las limitaciones derivadas del respeto a la normativa básica estatal, Aragón debe respetar con igual cuidado las exigencias derivadas del principio de autonomía local, recordatorio superfluo, a tenor de los arts. 137, 140, 141 y 142 CE, pero sobre el que, con remarcado acento, insiste —innecesariamente, pues es una exigencia constitucional— el EAr en dos ocasiones (art. 71.1 y 114.1), al tiempo que el mismo Estatuto garantiza la autonomía de los municipios (art. 82.3), exigencias hoy aseguradas mediante la técnica del conflicto en defensa de la autonomía local.

IV. COMPETENCIAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL

Como ha quedado señalado en el epígrafe anterior, Aragón tiene competencias sobre la materia de régimen local de distinta naturaleza y alcance. En efecto, es *exclusiva* en relación con la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencia 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 éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón; la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral (art. 71.5ª EAr. En relación con este elenco de submaterias ha desaparecido la salvedad formal que recogía el viejo art. 35.1.2ª EAr en cuanto a lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª CE). La competencia es, sin embargo, *compartida* para desarrollar las bases estatales en relación con el régimen de las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades locales (art. 75.11ª EAr) y para establecer el régimen estatutario de los funcionarios de la Administración Local (art. 75.13ª EAr), en cuyo caso Aragón «ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado» como expresamente dispone el párrafo inicial del art. 75 EAr.

La calificación como exclusiva de la competencia no basta para que así lo sea, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, pues puede tratarse de una exclusividad «impropia» (SSTC 31/2010, F.J. 100 y 103/2013, F.J. 4). Si se examina con detenimiento el listado de las incluidas en el art. 71.5ª EAr ese calificativo solo es predicable de algunas muy específicas submaterias, circunstancia que no concurre —en mi opinión— respecto del «régimen de los bienes locales» y de las «modalidades de prestación de los servicios públicos locales», que habrán de ejercerse respetando la normativa básica estatal [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y el Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Contratos del Sector Público, respectivamente, como así lo confirman las SSTC 103/2013, F.J.5.) y 143/2013, F.J.7]. Son escasas las competencias «exclusivas» en sentido estricto de Aragón, en relación con las cuales no existirá regulación básica estatal alguna o si existe no será de aplicación

en Aragón. En consecuencia, la mayor parte de las materias de régimen local son competencias de «desarrollo» de lo básico, competencias compartidas, de acuerdo con el modelo tradicional plasmado en la LRBRL. De ahí que el Tribunal Constitucional haya hablado del carácter «bifronte» del régimen jurídico de las Entidades locales:

«El régimen jurídico, aun en aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre régimen local es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas» (STC 84/82, de 23 de diciembre, F.J. 4°).

El carácter bifronte del régimen local lo ha confirmado la STC 31/2010, F.J. 36.

La participación de una instancia territorial —que no sea el propio Estado— en la determinación del régimen jurídico de las Entidades locales es una característica propia de los Estados compuestos o complejos, como ahora es España, razón por la que resulta inexistente la ayuda que pueda ofrecernos nuestra tradición como Estado unitario y centralizado para determinar el alcance de la participación de las Comunidades Autónomas en este ámbito. Nuestra experiencia arranca del modelo articulado por la LRBRL, cuya constitucionalidad ha sido confirmada, en sus líneas principales por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cuestión distinta es la evolución futura que experimente el modelo, habida cuenta de ciertas aperturas realizadas por algunas sentencias del Alto Tribunal —contradictorias con su doctrina anterior— y, de manera singular, por las nuevas perspectivas e interrogantes que abren los Estatutos reformados, no tanto por el incremento de competencias en materia de régimen local —que es modesto, como ha quedado señalado al exponer la reciente jurisprudencia constitucional plasmada en la STC 31/2010, confirmada por las SSTC 103 y 143/2013, a las que ya nos hemos referido— sino, sobre todo, por la imprevisible contención futura del Estado al establecer lo básico en la materia.

En efecto, la delimitación de competencias de Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local ha adquirido, tras las reformas estatutarias, nuevas perspectivas, al estar condicionada por la cuestión previa de la función que los nuevos Estatutos de Autonomía pueden desplegar en relación con el desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local y, sobre todo, por la cuestión de su posición ordinamental respecto de la legislación básica estatal de régimen local.

Se trata de una cuestión de extraordinaria complejidad dogmática sobre la que se ha pronunciado la reciente jurisprudencia constitucional que —como hemos señalado con anterioridad— ha reiterado la subordinación de los Estatutos de Autonomía a la legislación básica estatal. De acuerdo con la posición tradicional de la jurisprudencia constitucional, la legislación básica estatal cumple una función constitucional de definición o delimitación de las compe-

tencias autonómicas, en particular la que le corresponde a la LRBRL «ley que por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, “tiene una específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico”, (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado “bloque de la constitucionalidad” (art. 28 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5 y 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12» (STC 159/2001, FJ. 4).

Esta interpretación a la que ha dado pie la equívoca doctrina establecida en la STC 240/2006, fue cuestionada por algunos cualificados autores (FONT, VELASCO, PORRAS), al sostener el carácter supraordenado que tienen los Estatutos de Autonomía respecto de la ley básica estatal, lo que les permitiría elevar los «estándares» mínimos establecidos en los arts. 137, 140 y 142 CE y desempeñar un papel diferenciador en la configuración de la autonomía local, quebrando la uniformidad que impone la legislación básica estatal, determinante de la inaplicabilidad de la norma básica estatal en la respectiva Comunidad Autónoma, a condición de que su legislación ofrezca una mayor protección que la estatal. El resultado es un modelo de régimen local diferenciado o asimétrico con diferente aplicación de la legislación básica estatal en cada Comunidad Autónoma, según lo que establezca cada Estatuto. Pues bien este planteamiento ha sido expresamente rechazado por la reciente jurisprudencia constitucional que ha afirmado el carácter «bifronte» del régimen local (STC 31/2010, FJ. 36; 103/2013, FJ. 4; 143/2013, FJ. 3, doctrina que parece rectificar la sentada en la STC 132/2012).

1. El marco básico estatal: su extensión

En la primera edición de esta obra expuse con cierto detenimiento el proceso evolutivo seguido en la interpretación del texto constitucional y la de los Estatutos de Autonomía, en relación con la competencia de régimen local. A esas páginas me remito ahora en bloque, por cuanto guardan plena validez, dado el método expositivo diacrónico empleado. Resulta, no obstante, imprescindible traer aquí, a modo de síntesis, algunas de las ideas allí expuestas, debidamente actualizadas y contextualizadas con los nuevos problemas apuntados. Es importante resaltar el cambio extraordinario que supuso para Aragón, en materia de régimen local, la reforma estatutaria de 1996, consolidada y ampliada en 2007, que supone un nuevo modelo formal de regulación estatutaria del régimen local, cuya interpretación ha iniciado la jurisprudencia constitucional.

Primera observación. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el régimen local, integrado materialmente dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (149.1.18ª CE), comprende los aspectos básicos de la *organización, competencias y sistema de relaciones* con otras Administraciones

(SSTC 32/81, 25/83, 76/83, 27/87, 99/87, 214/89 y la reciente e importante 31/2010 y 103 y 143/2012). Ese es el modelo plasmado en la LRBRL, que se autocalifica como la norma que desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local⁷. Su Disposición Final 1ª autorizó al Gobierno a refundir la disposiciones legales vigentes no afectadas por la Disposición Derogatoria, así como a actualizar todas las normas reglamentarias vigentes. Esa habilitación se plasmó en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, parte de cuyos preceptos tiene naturaleza básica⁸, y en la aprobación de los Reglamentos de Población y Demarcación Territorial (RD 1690/1986, de 11 de julio), de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (RD 2568/86, de 18 de noviembre), el de Bienes (RD 1372/1986, de 13 de junio) y el de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RD 1174/1987, de 18 de septiembre). Estos reglamentos pueden tener parcialmente carácter básico, en la medida en que sus preceptos resulten complemento indispensable de la regulación básica contenida en la ley, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, siendo, en todo lo demás, derecho supletorio del de las CCAA. Más tarde, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, es parcialmente de aplicación general y de carácter básico para todas las Administraciones, incluida la Local, lo que explica el contenido de la STC 162/2009, que declara inconstitucional el art. 184.2 LALA, por no ajustarse a la ley estatal. En materia de empleo público, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, constituye legislación básica en materia de empleo público (incluido el de las Entidades locales), que habrá de ser desarrollada por las leyes de función pública autonómicas correspondientes. Contiene previsiones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter estatal. La materia de haciendas locales tiene, igualmente, carácter básico (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales). Debe resaltarse la importancia extraordinaria y la *vis expansiva* que puede tener el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), que ha concretado la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria, a la que están sujetas las Administraciones Públicas. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sos-

⁷ Adviértase que esta pretensión de la LRBRL no obvia el que dicha ley pudiera ahora o en el futuro ser objeto de una declaración de inconstitucionalidad por lesión de la autonomía local. La garantía institucional de la autonomía local ha de ser respetada por el legislador estatal o regional, general o sectorial (STC 121/2012, F.J. 5).

⁸ La Disposición Final 7ª.1.b) TRRL extendía el carácter básico a aquellas materias reguladas en los Títulos VI y VII «conforme a su naturaleza». Sin embargo, la STC 385/1993, de 23 de diciembre, declaró inconstitucional el inciso «conforme a su naturaleza», por incompatible con los requisitos que se exigen para considerar básica una norma, dado que defiere la determinación de lo básico a una actividad hermenéutica incompatible con el principio de seguridad jurídica.

tenibilidad de la Administración Local, concreta, en el ámbito local, algunas de estas exigencias, con el objeto de racionalizar el sector público local.

En lo que se refiere al contenido de la LRBRL, el *quantum* de lo básico varía según sea el ámbito material de que se trate y, por tanto, el imprescindible espacio de desarrollo de las CCAA.

En materia de *organización*, la STC 214/1989, como se recordará, declaró inconstitucionales los art. 20.2 y 32.2 LRBRL por otorgar un valor preferente a los reglamentos orgánicos municipales sobre la legislación de las CCAA en materia de *organización complementaria*. La reforma de la LRBRL, de 1999, dio nueva redacción a estos preceptos, quedando asegurada formalmente la posición preferente de la legislación autonómica sobre el reglamento orgánico en dicha materia. Ahora, las Comisiones informativas y de control —órganos obligatorios en los municipios de más de 5.000 habitantes— podrán ser sustituidas por otras formas organizativas establecidas en la legislación autonómica. El resto de la organización complementaria puede ser regulada por los reglamentos orgánicos de acuerdo con lo que dispongan las leyes de las CCAA. Las reformas organizativas introducidas por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, en especial, las previsiones organizativas uniformizadoras establecidas en el nuevo Título X, para los municipios de gran población en las grandes ciudades, han sido respaldadas por las SSTC 103 y 143/2013, salvo la potestad del Alcalde para normar como miembros de la Junta de Gobierno a personas no electas (art. 126. LRBRL), doctrina reiterada en la STC 161/2013, en el recurso planteado por el Gobierno de Aragón contra dicha ley, con la salvedad de la interpretación conforme del art. 70.1 LRBRL, en cuanto a las atribuciones delegadas por el Pleno.

No hay en el nuevo EAR una mención específica —como ocurre con los de Cataluña y Andalucía— a la «organización complementaria», como competencia exclusiva de Aragón. Ello no debe impedir que, al amparo del título genérico de «régimen local» y de las remisiones hechas por la legislación básica estatal, pueda ejercer competencias específicas en ese ámbito, sobre cuyo alcance la STC 103/2013 [F.J.5.e), in fine], ha establecido relevantes consideraciones, en línea con su doctrina tradicional⁹ ratificada en la STC 161/2013. El nuevo art. 71.5^a, in fine EAR solo la atribuye sobre «la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen local». Un ámbito que es de la exclusiva responsabilidad de Aragón.

En cuanto a las *competencias*, ya me referí en la edición anterior a las razones, absolutamente fundadas —como ratificara la STC 214/1989—, de la op-

⁹ En la doctrina VELASCO (2008), propone diferenciar «*forma de gobierno local*» (las formas de articulación de órganos representativos y órganos ejecutivos, ámbito en el que la competencia estatal es muy intensa) y la «*organización administrativa*», complementaria y al servicio de la forma de gobierno general establecido por el Estado, ámbito al que se refiere la «organización complementaria», pág.42 y 43.

ción seguida por el legislador básico estatal¹⁰. Ciertos sectores de la doctrina y los representantes de los Gobiernos locales han considerado que el vigente sistema de determinación de las competencias locales, encomendado al legislador sectorial, era insuficientemente garantizador de la posición de los entes locales. Corregir esta realidad fue el principal contenido del originario Pacto Local. El Gobierno de la nación entendió, sin embargo, que esta reivindicación estaba fuera de la disponibilidad del Estado, por ser las CCAA las titulares estatutarias de dichas competencias sectoriales, tradicionalmente locales, y corresponderles a ellas su reasignación¹¹. La insatisfacción derivada de este déficit competencial de las entidades locales está en la base de una extraordinaria reacción doctrinal encaminada a reinterpretar el principio de autonomía local en su dimensión competencial (GARCIA ROCA, CAAMAÑO, CARRO, FONT, ORTEGA, VELASCO) planteamiento asumido por el *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local* (2005) e incorporado a sucesivos proyectos de reforma (2005-2007), que han fracasado. Ahí radican las propuestas doctrinales de revisión de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local; la defensa de la cláusula general de competencias; la incorporación de listados de competencias locales en los Estatutos de Autonomía (Cataluña y Andalucía); la determinación de las competencias en la misma legislación básica del Estado; la inclusión del principio de subsidiariedad, etc. Cuestiones de gran relevancia, cuyo encaje y articulación no resultará fácil con el vigente bloque de la constitucionalidad como he razonado en otro trabajo anterior¹², propuestas de las que separa claramente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En cuanto al *sistema de relaciones interadministrativas*, recuérdese que la LRBRL ha establecido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, un modelo cerrado de técnicas de control al que las CCAA deben acomodarse (SSTC 27/87, 213/88 259/88, 214/89, 148/91 y 42/92), aunque ha matizado, en parte, el rigor de esta interpretación en relación con la suspensión como medida cautelar para la defensa de las competencias autonómicas o estatales (SSTC 148/91 y 36/1994, de 10 de febrero). Recuérdese que, la reforma de 1999 de la LRBRL, modificó parcialmente los preceptos relativos al sistema de control de los actos locales (arts. 65, 66 y 67).

La cuestión de fondo principal que suscita esta regulación básica del régimen local es la de su extensión, juzgada excesiva y reglamentista por la mayoría de la doctrina. La reforma de 2003 incrementó la uniformidad y la

¹⁰ FANLO (2006), págs. 1430-1438.

¹¹ Véase sobre ello el Documento «Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local» (Propuesta del Gobierno de 29 de julio de 1997, en concreto el apartado «Marco competencial de las Entidades Locales», que puede encontrarse en *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, editado conjuntamente por la FEMP y el MAP, Madrid, 1999.

¹² FANLO (2006), *in totum*.

amplitud de lo básico, en particular y paradójicamente, en el caso de los grandes municipios, que ha sido respaldada por la STC 103/2013, F.J. 5, letras e) a la k), pese a las propuestas de un cualificado sector de la doctrina que había reclamado del Estado una redefinición a la baja de los aspectos actualmente declarados básicos que permita un real y efectivo margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas en función de sus peculiaridades territoriales.

Segunda observación. Importante en cuanto a la compartición de la materia régimen local por Estado y CCAA. Si bien es cierto que la identidad material del régimen local (equivalente a régimen jurídico de las Administraciones Locales, ex art. 149.1.18ª CE, STC 214/1989, F.J. 1) no permite su desintegración en submaterias sujetas a títulos competenciales diversos, es evidente que lo básico (los elementos comunes o uniformes) no tiene la misma entidad en todas las submaterias (organización, competencias, sistema de relaciones con otras Administraciones, personal, bienes, haciendas locales, procedimiento, contratos, responsabilidad, expropiación, etc.). Tiene grados o escalas. Y desde un punto de vista formal, no todas estas regulaciones sectoriales están recogidas en la LRBRL, norma que además de los tres ámbitos anteriormente señalados, contempla el régimen de los bienes, actividades y servicios; el personal y las Haciendas locales, de manera muy esquemática, desarrollado por normas estatales sectoriales. Esta dispersión normativa de intensidad «básica» variable, es una de las características de la legislación de régimen local, circunstancia que dificulta las operaciones de desarrollo, así como el propio conocimiento del Derecho aplicable.

Tercera observación. Las reiteradas llamadas de atención sobre la reforma de la LRBRL (siendo las de 1999 y 2003 de especial intensidad) nos sitúan ante otra de las características de lo básico, su carácter «*mudable*», en función de la coyuntura propia de cada momento, libremente apreciada por el legislador. Ello determina que tras la aprobación de la nueva norma básica, las normas de desarrollo que hayan podido aprobar las CCAA pueden no ajustarse a la legislación básica, al margen de cómo se explique por la doctrina ese efecto (desplazamiento, inconstitucionalidad sobrevenida, etc.). Es el caso de la LALA que no recogió, en su momento las reformas de 2003, a la espera de nuevas reformas estatales anunciadas que nunca llegaron a materializarse. Esta constante mutabilidad de lo básico ha tenido manifestaciones singulares. Este es el caso, por ejemplo, del art. 85 LRBRL (formas de gestión indirecta de los servicios públicos locales), objeto de hasta cuatro cambios en los últimos años. La reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, reabre un nuevo proceso de desplazamiento y acomodación de la legislación autonómica de régimen local.

Cuarta observación. Conviene tener en cuenta que la mención que hace la Disposición Adicional 1ª.1 LRBRL a aquellas CCAA que, como Aragón, han modificado su Estatuto de Autonomía para asumir, entre otras, la competencia de régimen local, ha perdido toda significación, en cuanto pudiera entenderse que la misma tenía una especie de naturaleza *atributiva* de competencias sobre régimen local no recogidas en el EAr. La exclusividad de la competen-

cia derivada de la reforma estatutaria no significa, como queda señalado, que no deban respetarse las disposiciones básicas sobre la materia, preceptos que esa D.A. 1ª enumeraba y que son referibles a todas las CCAA, en los términos establecidos por la STC 31/2010, F. J. 36. Adviértase que la Disposición Adicional Tercera, apartado 3, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, salva las singularidades institucionales de Aragón su materia de régimen local (en particular, de comarcas y diputaciones provinciales).

Como fácilmente puede constatarse, este es el complejo y disperso panorama normativo que Aragón, como el resto de Comunidades Autónomas, ha de tener en cuenta a la hora de legislar sobre su Administración Local. Estas características ofrece la legislación básica estatal de régimen local, modificado por la reciente Ley 27/2013. Un conjunto normativo minucioso y detallista en algunas materias (organización, régimen de funcionamiento, sistema de controles). Integrada en otras ocasiones por normas básicas *sectoriales* (Haciendas locales, sistema electoral) o por las *comunes* aplicables a todas las Administraciones Públicas (procedimiento, régimen jurídico de los actos administrativos, recursos, contratos, responsabilidad, régimen sancionador, expropiación, patrimonio). En fin, un conjunto normativo disperso, integrado por normas de diferente naturaleza y rango (incluido el reglamentario) que tiene carácter básico o supletorio. Y no debe olvidarse que la determinación última de las competencias locales esta confiada al legislador sectorial estatal o regional competente por razón de la materia. El régimen local, en consecuencia, constituye un ordenamiento de extrema complejidad, resultado de la agregación no siempre bien articulada de un conjunto heterogéneo de normas estatales y autonómicas.

2. La legislación aragonesa de Administración Local

A. *La normativa anterior a la LALA*

Es innecesario recordar el significado político de la Administración Local, que ahora trasciende al lenguaje, cuando se habla (y así lo hace el nuevo EAr, de «gobierno local»). La conveniencia de adecuar su estructura y su régimen jurídico a los retos que demandan los tiempos actuales ha sido una constante preocupación de los Gobiernos de Aragón. Y estos retos son importantes atendidas las características de la estructura local aragonesa, sobre las que no voy a insistir. Los datos facilitados en la colaboración de R. Salanova Alcalde ponen de manifiesto las dificultades para actuar ante un panorama local tan diverso y desequilibrado. El Preámbulo de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón se hace eco de esta singularidad. Basta recordar que más del 80 por ciento de nuestros municipios tiene menos de 1.000 habitantes o que un solo municipio —Zaragoza— posee casi el 60 por ciento de la población total de Aragón.

Esa preocupación se manifestó en el pasado con medidas legislativas y reglamentarias parciales referidas a problemas concretos que requerían res-

puestas específicas. Así, la articulación de la naciente Administración Regional con las *Diputaciones provinciales* parecía absolutamente necesaria, aunque de no fácil plasmación. La Ley 8/1985, de 20 de diciembre, de relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones provinciales, pretendió establecer las bases de encauzamiento de esa difícil relación, siguiendo un modelo propio sencillo en el plano formal. Los resultados alcanzados fueron, sin embargo, más bien decepcionantes, fracaso que explica su posterior postergación y la preferencia de las comarcas como pieza de la estructura territorial.

El problema del minifundismo y atomización municipales ha tenido una doble respuesta. De una parte, el favorecimiento del asociacionismo municipal. Su marco legal ha sido la Ley 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades, norma muy bien valorada por la doctrina, que ha contribuido a dinamizar el mundo local y a prefigurar soluciones organizativas supramunicipales, entre las que destacan las referidas a las *mancomunidades de interés comarcal*. De otra, la necesidad de diseñar un ente intermedio (*comarca*), como nivel territorial óptimo superador de la inadecuación del espacio municipal, por excesivamente pequeño, y del provincial, por demasiado amplio, llevó a la aprobación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización y a la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal. Ambas leyes establecieron el marco jurídico general *para* la comarcalización (en la acertada terminología propuesta por A. EMBID), concebido de acuerdo con un modelo flexible que combina la predeterminación de la planta comarcal, con la libre iniciativa de los municipios para la constitución efectiva.

La flexibilidad del modelo comarcal aragonés no ha obviado, sin embargo, las dificultades inherentes al nacimiento de una nueva instancia territorial que, al entrar en colisión con las existentes, requiere una etapa suficiente de maduración. Por esa razón, debieron transcurrir cuatro años más, para que en el año 2000, se crease la primera comarca, si bien, a principios de 2004, el proceso ha concluido con la aprobación de 32 leyes de comarcalización, faltando únicamente la de Zaragoza, comarca cuya creación, como ya hemos apuntado, tiene una singular problemática y difícil encaje, por las características del municipio de Zaragoza. Además de la imprescindible voluntad política para impulsar el proceso de creación y constitución efectivas, éste se ha visto facilitado por la aprobación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. Para la debida comprensión de este proceso resulta imprescindible la consulta de la colaboración de R. SALANOVA incluida en esta obra, así como otros trabajos suyos anteriores. Estas singularidades organizativas institucionales en materia de régimen local las salva ahora la Disposición Adicional Tercera, apartado 3 de la Ley 27/2013.

Finalmente, la necesidad de propiciar la cooperación institucional y financiera con la Administración local tuvo dos diferentes manifestaciones. Para facilitar la cooperación orgánica se creó el *Consejo Local de Aragón*, por el Decreto 31/1995, de 7 de marzo, órgano consultivo integrado por representantes

del Gobierno de Aragón y de las asociaciones representativas de las Entidades Locales aragonesas, que ha adquirido rango estatutario en el art. 86 EAr. La cooperación financiera con las Entidades locales ha perseguido respaldar la capacidad económica de las Entidades Locales para hacer frente a las demandas de servicios de los ciudadanos, así como a fomentar de determinadas políticas de estructura territorial (ayudas para la fusión de municipios, para el funcionamiento de mancomunidades, incluidas las de interés comarcal). Lo más destacado de esta política fue la creación de un Fondo de Cooperación Local, que ha recibido distintas denominaciones (Fondo de Cooperación local, en la Ley de Presupuestos para 1999; Fondo Aragonés de Participación municipal, en la Ley 2/1994, de 23 de junio; Fondo autonómico de inversiones municipales de Aragón, en la Ley 1/1997, de 14 de enero) y tenido distinta naturaleza (primero no finalista, luego finalista), pero, a la postre, se trata de un instrumento de financiación presupuestaria, que no tributario (reservado éste en exclusiva al Estado), ahora incorporado al art. 114 EAr.

Todas estas medidas legislativas y reglamentarias tienen en común, como marco jurídico explicativo, la falta de título competencial general sobre régimen local, debido a las limitaciones inherentes a la primera etapa de transición autonómica, así como la existencia de unos techos competenciales que sólo, tras la reforma de 1994, ha comenzado a sobrepasarse. Se trata, por tanto, de aproximaciones parciales a los graves problemas de estructura que afectan a la Administración Local aragonesa, pero carentes de una visión global del régimen local. Eso mismo ha de decirse, por lo que se refiere a las competencias locales, de la legislación sectorial aragonesa reguladora de los distintos ámbitos materiales, que en estos primeros años no ha sido ciertamente relevante por las materias afectadas y, además, no ha sido generosa en el otorgamiento de competencias a los entes locales.

La reforma del EAr. de 1996 otorgó a Aragón competencias exclusivas sobre régimen local (art. 35.1.2^a) y alcanzó los máximos techos competenciales en el resto de materias, circunstancia que incide en la determinación sectorial de las competencias locales. Ya no había excusa, pues, para acometer la regulación general de la Administración Local de Aragón. Ese es el objeto y contenido de la Ley 7/1999, de 9 de abril, publicada en el BOA de 17 de abril de 1999 y cuya entrada en vigor se produjo el 17 de julio de 1999, esto es, a los tres meses de su publicación.

B. La Ley de Administración Local de Aragón

a) Características generales

En el plano formal, la Ley de Administración Local fue la ley más extensa aprobada por las Cortes de Aragón hasta ese momento. Tiene 262 artículos, 7 disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. En la segunda edición de esta obra di

cuenta detallada de los avatares parlamentarios seguidos en su tramitación al coincidir la misma con la reforma de la LRBRL (1999), circunstancia que permitió su adecuación coyuntural a las bases estatales. Es innecesario reiterarlo de nuevo. Pero esa coincidencia y la premura con la que se debió actuar explican algunas pequeñas discordancias entre la legislación básica y la LALA, cuya correcta interpretación no ha planteado dificultad alguna en estos años de aplicación, dada la indiscutible primacía de lo básico sobre las normas regionales¹³. Las sucesivas reformas de las normas básicas estatales (de régimen local y otras sectoriales) hacen imprescindible su modificación, ahora ya imprescindible tras la aprobación de la Ley estatal 27/2013, de 27 de diciembre.

El apartado 2 del Preámbulo de la Ley contiene un análisis sintomático de la complejidad del régimen jurídico de la Administración Local, como consecuencia de la yuxtaposición de normas estatales y autonómicas heterogéneas. Estas peculiaridades, a las que nos hemos referido en el epígrafe anterior, determinan las características de la LALA. La nueva Ley pretende convertirse, por su afán «compilador», en la norma de referencia para las Entidades locales aragonesas, en cuanto que simplifica notablemente aquella complejidad, con el fin de facilitar su conocimiento y aplicación. Se trata de una Ley pensada desde la realidad concreta aragonesa que intenta dar respuesta a problemas reales y concretos no suficientemente regulados en la normativa estatal.

Técnicamente la simplificación se alcanza en cuanto que «la ley integra, reproduciéndola, la legislación básica estatal de régimen local —operación que resulta inevitable por razones de seguridad jurídica y coherencia interna del texto, como han advertido otros legisladores autonómicos, aunque pudiera considerarse superflua o inconstitucional¹⁴—, junto a las legítimas opciones seguidas en relación con todas aquellas materias que no son básicas y cuya regulación corresponde a Aragón, en el ejercicio de su libre poder de configuración, atendiendo a la realidad y singularidad de su Administración Local. Por las mismas razones de simplificación, se ha acudido a la técnica de la remisión respecto de aquellos aspectos del régimen jurídico de las entidades locales cuya regulación es común al resto de Administraciones Públicas (así ocurre, entre otros, con el régimen jurídico de los actos locales, el procedimiento, la responsabilidad patrimonial, los contratos, personal y hacienda).

La nueva ley sustituye, simplificándolo e integrándolo, todo ese complejo y disperso conjunto de normas estatales y regionales. Desde la posición de los operadores jurídicos, la LALA tiene esa vocación de referente normativo suficiente y único (salvadas las remisiones que ya he mencionado) en la activi-

¹³ He dado detalle de estas discordancias en la «Introducción» del libro *Estudio Sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, que tuve el honor de coordinar, publicado por las Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000, págs. 22 y 23.

¹⁴ En FANLO LORAS, «El régimen local aragonés», en *El municipio en Aragón*, Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza, 2004, págs.278-279.

dad ordinaria de las Entidades Locales. Ello contribuye notablemente a la seguridad jurídica que debe ser cualidad inherente del sistema normativo. Por su contenido, la LALA ha inaugurado una nueva etapa en el régimen local de Aragón, que ha adquirido con ella una sustantividad indiscutible.

La LALA, a la vista de los modelos de leyes regionales de Administración Local, entonces existentes, se sitúa en una posición intermedia, puesto que no pretende regular agotadoramente el régimen local (entendido como supraconcepto comprensivo de múltiples submaterias). Es ambiciosa en cuanto a su objeto, pero no es exhaustiva, de manera que su aplicación práctica ha sido facilitada gracias al desarrollo reglamentario acometido por sendos Reglamentos, el de Territorio y Población y el de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales, aprobados por los Decretos 346 y 347/2002, de 19 de noviembre, respectivamente. La extraordinaria extensión de este desarrollo reglamentario (450 artículos entre los dos reglamentos), en línea con lo que ha sido la tradición estatal en esta materia, no debe confundirnos, pues, al igual que la Ley, los reglamentos no anulan la amplia potestad reglamentaria reconocida a las Entidades locales, incluida, obviamente, la de autoorganización.

En cuanto a la legislación aragonesa anterior, la LALA la deroga integrándola en la ley. Es el caso de la Ley de relaciones con las Diputaciones Provinciales; la de mancomunidades (actualizando o colmando lagunas que estos años de aplicación habían puesto de manifiesto); y la del Fondo Autónomico de inversiones municipales de Aragón. La ley de comarcalización de 1993 se respeta sin integrarla (dado que su modificación tan próxima en el tiempo hubiera podido reabrir viejos debates que hubieran complicado el necesario consenso para sacar adelante la ley). No obstante, por razones de seguridad jurídica, la Disposición Adicional 7ª autoriza al Gobierno de Aragón a refundir y armonizar la legislación vigente en materia de Régimen Local, con inclusión expresa del texto de la Ley 10/1993, de comarcalización de Aragón. Esa integración no se ha producido, sin embargo, manteniéndose separado el *corpus* normativo comarcal tras la posterior Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización (modificada por la Ley 3/2006, de 8 de junio), cuya separación mantienen los Decretos Legislativos 1 y 2/2006, de 27 de diciembre, por los que se aprueban los Textos Refundidos de las Leyes de Comarcalización y de Delimitación Comarcal de Aragón. Por lo demás, establece varias autoreservas de ley en relación con el área metropolitana de Zaragoza y el régimen especial para el municipio de Zaragoza, (arts. 61 y 76).

La LALA está presidida, por obvias razones constitucionales y estatutarias, por el respeto de la autonomía local y establece un régimen común para todas las Entidades. Pero el alcance de este principio puede ser distinto según las Entidades, por serlo su capacidad. Diversas técnicas permiten modular la actividad local de acuerdo con su capacidad (por ejemplo, en materia organizativa o en relación con el ejercicio de competencias).

b) Contenido

Como cuestión previa a la breve exposición del contenido de la LALA que sigue, adviértase que el vigente texto no se adecua a las reformas de la legislación básica de régimen local o sectorial posterior a la fecha de su aprobación, salvo en algún caso concreto. La exposición que sigue se centrará, en consecuencia, en su contenido actual¹⁵, si bien haré los debidos recordatorios de aquellas novedades derivadas de las reformas comentadas cuya integración resulte necesaria o, en su caso, problemática.

1º La estructura territorial de la Administración Local

La ley parte de la centralidad del municipio en la estructura territorial local, por su carácter insustituible en cuanto ente representativo y cauce de participación de los vecinos, plasmación del principio de autogobierno ciudadano. Todas las demás entidades locales —señala el Apartado 3 del Preámbulo— se crean y constituyen por referencia o a partir de la unidad básica del sistema, que es el municipio. Como quiera que este apartado es objeto de la colaboración de R. SALANOVA, no puedo sino remitirme a su exposición. Recuérdese, no obstante que las importantes cuestiones relativas a la materia de alteraciones de términos municipales, han sido desarrolladas por el Decreto 346/2002.

Creo conveniente, no obstante, hacer algunas consideraciones sobre la organización interna municipal y las competencias municipales. Por lo que se refiere a la *organización interna* municipal, la Ley recogió las modificaciones derivadas de la reforma de la LRBRL de 1999. Como es sabido, la reforma incluyó una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la Corporación (en los municipios y provincias) reforzando el carácter ejecutivo de éste. Los arts. 29 y 30 LALA recogen esas importantes modificaciones.

No hace falta reiterar que la LRBRL deja escaso espacio de desarrollo a las CCAA en cuanto a la organización *necesaria* municipal, salvo la posibilidad de sustituir, en los municipios de más de 5.000 habitantes, las Comisiones informativas y de control por otras formas organizativas [art. 20.1.c) LRBRL].

El art. 31.3 LALA recoge una imaginativa y novedosa previsión en cuanto al funcionamiento de la *Comisión de Gobierno* (ahora Junta de Gobierno Local) al permitir que el Pleno pueda delegarle competencias, que no requiera quorum especial, si en su composición están representados todos los grupos y resultan las mismas mayorías que en el Pleno, bien directamente o por aplicación del sistema de voto ponderado. Esta previsión, que, considero materialmente conforme con la Constitución, a la vista de las cautelas estableci-

¹⁵ Pueden verse los trabajos ordenados por bloques temáticos recogidos en FANLO LORAS (2000). Además, por su enfoque general y carácter exhaustivo, se consultará con provecho la excelente colaboración de MARTINEZ PALLARÉS (2001).

das, participa del espíritu de la reforma de la LRBRL en cuanto ésta trata de reforzar las funciones ejecutivas de los órganos unipersonales. La utilización de sistema de voto ponderado, rechazado por la STS de 30 de noviembre de 1995 (Arz. 8947) ha sido establecida también por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona, además de las Leyes de Administración Local de La Rioja (art. 31) y Madrid (33.4). Adviértase, que esta opción de la LALA resulta más democrática (al integrar a todos los grupos políticos municipales en la Junta de Gobierno Local) que la contemplada en las bases estatales, incluso hubiera hecho innecesaria el modelo reforzado de Junta de Gobierno Local previsto en el Título X para los grandes municipios.

Por lo demás, como muestra del verdadero respeto al principio de autonomía municipal, en su dimensión organizativa, la LALA reconoce ampliamente la potestad de autoorganización local, razón por la que renuncia a establecer una organización *complementaria*, de acuerdo con la posibilidad abierta por la STC 214/1998 y que ha asumido el legislador estatal en la nueva redacción del art. 20 LRBRL. Quedan a salvo las previsiones para garantizar el pluralismo político (comisiones, grupos) y la participación ciudadana. La reforma estatal de 2003 afecta a estas materias, si bien algunas ya habían sido recogidas por la LALA (la figura de los miembros no adscritos y sus derechos).

En desarrollo de lo previsto en el art. 82 EAr se ha Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos sobre cuyo significado e incidencias contenciosas me remito al trabajo de SALANOVA.

En cuanto a las *competencias locales*, elemento sustantivo del principio de autonomía local, advierte el apartado 5 del Preámbulo, que la funcionalidad del municipio no queda reducida a su dimensión representativa, por importante que sea. El municipio es, además, una Administración prestadora de servicios a los vecinos, que requiere capacidad de gestión y unas tareas públicas que realizar. La LALA se refiere exclusivamente a las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales, puesto que para las comarcas se estará a su legislación propia.

El protagonismo de las CCAA en la determinación de las competencias locales es claro al corresponderles, según sus Estatutos, la mayor parte de las competencias históricamente locales, sin perjuicio de que al Estado corresponda establecer los principios básicos en materia de competencias, cuestión cuya plasmación no resulta sencilla, pues en esa operación pudieran invadirse competencias de las CCAA. De ahí las dificultades aplicativas que presenta el intento de clarificación competencial por el que apuesta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En este contexto resulta de interés saber cómo afronta esta problemática la LALA. He de señalar, para situar adecuadamente esta cuestión, que es prácticamente imposible trazar desde la legislación de régimen local, la delimitación última de las competencias locales. Si nunca ha sido así entre nosotros

(en el anterior Estado unitario y centralista), por la «sectorialidad» propia de las competencias, ahora con mayor motivo, de acuerdo como el sistema constitucional de distribución de competencias entre Estado y CCAA, por más que sea cierto que éstas disponen de la mayor parte de títulos competenciales que afectan intereses locales. En este sentido, debo señalar que la LALA no es una ley «clarificadora» de las competencias locales, como se reivindicó en el Pacto Local, ni está condicionada por un listado de competencias propias reconocido a los Entes locales por alguno de los EA reformados (Cataluña, Andalucía), que deja libertad al legislador aragonés, siempre que sea respetuosa con la autonomía local. Pero sienta algunos principios que caminan en la dirección de las reivindicaciones doctrinales más modernas en materia de competencias locales (CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, FONT I LLOVET, CAAMAÑO).

En efecto, como señala el apartado 5 del Preámbulo, el principio de autonomía, aun para el más pequeño de los municipios «despliega toda su potencialidad como título habilitante de la actividad municipal. Todo cuanto contribuya a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal puede constituir el objeto de un servicio municipal, con el límite de las competencias atribuidas por ley a otras Administraciones Públicas y la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal (art. 7.4 LRBRL). La Ley plasma, por tanto, la vocación potencialmente universal de la acción municipal. No obstante, por razones ejemplificativas, se enumeran los ámbitos de la acción pública en los que los municipios pueden prestar servicios o ejercer competencias de acuerdo con lo que determinen las Leyes del Estado o de las Cortes de Aragón». Es ilustrativo, en este sentido la cláusula general de competencias recogida en el art. 3 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, redactada en muy parecidos términos. Es obvio que la universalidad de la acción municipal queda circunscrita al círculo de los intereses de la comunidad local.

Esto es, la vigente legislación básica de régimen local establece un sistema de determinación *legal* de las competencias municipales. Y mientras no se modifique (como no lo ha hecho la Ley 27/2013, de 27 de diciembre) no puede reinterpretarse en sentido contrario al querido por el legislador básico. Este sistema de determinación *legal* de las competencias locales es una garantía derivada del principio de autonomía local. Ahora bien, si no existe previsión legal expresa que atribuya a otras Administraciones una determinada competencia, el principio de autonomía despliega su virtualidad como legitimador de la actuación local, constituye una cláusula potencialmente universal de la acción municipal. El sistema de determinación legal de las competencias, además, de una garantía formal (excluye el reglamento) confiere seguridad jurídica al delimitar las responsabilidades de cada Administración. Pero, allá donde no llegue expresamente la acción delimitadora del legislador, como cláusula cierre o complementaria del sistema, actúa el principio de auto-

mía para legitimar cuanto sea de interés para la colectividad local y no se haya atribuido la competencia a otra Administración.

Una singularidad de la lista de ámbitos materiales susceptibles de la acción municipal es su carácter completo, al haber integrado en la misma, además de la que recoge el art. 25.2 LRBRL, otras dispersas por la legislación sectorial, pero tradicionalmente de competencia municipal, incluidas las denominadas actividades «complementarias» de las que pueden realizar otras Administraciones Públicas, de acuerdo con el originario art. 28 LRBRL, que la Ley 27/2013 ha derogado.

Desde la óptica de las garantías de los vecinos, de acuerdo con el enfoque propuesto, en su día, por J. TORNOS, mejor que desde su consideración como núcleo de las competencias mínimas, se establece el listado integrado de servicios municipales obligatorios (art. 44), categoría próxima, que no idéntica a los servicios públicos esenciales (art. 5). Tal vez pueda resultar llamativa en ese listado la incorporación de una terminología tomada de la legislación sectorial relativa al saneamiento y depuración de aguas residuales (el concepto habitante-equivalente). Pero debe advertirse que este concepto estaba ya incorporado materialmente al art. 26 LRBRL, por el R.D-L 11/1995, de 28 de diciembre, que precisamente justifica la utilización de la figura del Decreto-Ley por la necesidad de modificar el referido precepto de la legislación básica.

Es interesante la previsión del art. 43 LALA, de acuerdo con el cual las leyes sectoriales tendrán en cuenta la especial capacidad de los municipios capitales de provincia (Huesca, Teruel y Zaragoza) y de los que sean cabeceras supracomarcas o comarcas, establecidos en el sistema de ciudades de las directrices generales de ordenación territorial. Se trata de lo que ahora denomina la doctrina «principio de diferenciación», recogido en algunos Estatutos de Autonomía (art. 85.1 EAr). La «especial capacidad» debe ser el criterio definitivo para, en su caso, atribuir específicas competencias a Zaragoza, mejor que el evanescente título de la «capitalidad» de la Comunidad Autónoma o provincial, pues éstas no añaden tarea alguna a las funciones municipales propias.

Finalmente, es oportuno llamar la atención acerca del distinto tratamiento que la LALA otorga a las *competencias de las Diputaciones*, reducida al núcleo esencial, relacionado con la cooperación y asistencia a los municipios. Este dato corrobora la distinta intensidad que despliega el principio de autonomía, hasta el punto de poder diferenciar entre autonomía municipal y autonomía local, como sugiere FONT, a partir de la STC 109/1998. Ello ha de enmarcarse en la legítima preferencia del legislador aragonés por la comarca sobre la provincia, como pieza vertebradora de la planta territorial local. Por esa razón, las medidas de reforzamiento de las competencias provinciales previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre se aplicarán respetando la organización comarcal prevista en sus EA (Disposición Adicional Tercera, apartado 3, de la Ley 27/2013).

El carácter rígido que puede resultar del sistema de determinación legal de las competencias puede ser flexibilizado mediante la utilización de las técnicas de transferencia, delegación y encomienda de gestión reguladas en el Título IV LALA.

2º Disposiciones comunes a las Entidades locales

El contenido del Título V es de extraordinaria importancia, no tanto por las novedades sustantivas que introduce (que no son tantas), cuanto por el esfuerzo sistematizador y compilador alcanzado en relación al bloque de disposiciones comunes para todas las Entidades locales derivado de la legislación básica. Como advierte atinadamente el apartado 2 del Preámbulo, se trata de disposiciones «de general y constante aplicación, que no precisan de desarrollo reglamentario general, salvo en las grandes Corporaciones, cuyo Reglamento orgánico debe ser, en ese caso, el instrumento insustituible para establecer las peculiaridades propias. Con ello se facilita notablemente el conocimiento y aplicación del Derecho, sin necesidad de acudir a distintas normas estatales de naturaleza básica o supletoria y de rango legal o reglamentario».

A continuación repasaré las novedades relacionadas con los distintos capítulos que integran el Título.

En cuanto al *Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales*, la LALA regula algunas de sus peculiaridades más destacadas, incorporando algunas novedades, que también recogió la reforma LRBRL de 1999. Me refiero al reconocimiento del derecho de percepción de retribuciones fijas y periódicas por el desempeño de la dedicación parcial, sin ser exclusiva (Art. 109. 2 LALA), previsiones que ahora habrán de respetar lo dispuesto en los arts. 75 bis y 75 ter LRBRL.

Novedosas son, también, algunas de las disposiciones referidas a los grupos políticos municipales que constituyen la primera plasmación legal de los compromisos adquiridos por las fuerzas políticas firmantes del Acuerdo sobre el transfugismo político (Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfugismo en las Corporaciones Locales, suscrito el 7 de julio de 1998). Este Acuerdo no se articuló en una propuesta legislativa estatal por las dudas de constitucionalidad que ofrecían algunas de las medidas suscritas, a la vista de la jurisprudencia constitucional sobre el estatuto de los cargos electos. En un nuevo contexto político, esos compromisos se materializaron en la reforma de la LRBRL de 2003, resultando, algunos pequeños desajustes con la LALA.

De acuerdo con el art. 111.1 LALA, el Pleno podrá acordar la creación de grupos políticos (es, por tanto, potestativo), si bien será obligatoria en los municipios de más de 5.000 habitantes y en las provincias. Parece razonable esta diferenciación en función de la población, más matizada que la básica estatal que la impone en todos los municipios. La Ley encomienda al reglamento orgánico municipal la posibilidad de exigir un número mínimo para la constitución de grupo político, en cuyo caso deberá regularse el grupo mixto (art. 111.3).

En este artículo, y en los siguientes, encontramos la primera plasmación legal del Acuerdo sobre transfugismo¹⁶. En efecto, «los grupos políticos se corresponderán con los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones cuyas listas hayan obtenido puestos en la Corporación. No podrán formar grupo político propio los pertenecientes a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado (art. 111.2), previsiones conexas con la figura de los *miembros no adscritos* regulada en el art. 111.5 LALA. Quienes pasen a esta situación perderán el puesto que ocuparen en las comisiones para las que hubieren sido designados por dicho grupo, así como la posibilidad de tener reconocida dedicación exclusiva (art. 111.6) y no tendrán portavoz (art. 112.1.). La nueva redacción del art. 73.3 LRBRL regula esta problemática de manera parcialmente diferente (y a ella habrá de adaptarse la LALA), si bien parecen más atinadas y eficaces las previsiones de la LALA para desincentivar el transfugismo político y su constitucionalidad no parece discutible, puesto que en modo alguno suponen la pérdida de la condición de miembro de la Corporación (proscrita de acuerdo con la STC 5/1983)¹⁷. Las previsiones de la LALA deben completarse con las reformas parciales introducidas en 2003 y 2008 en la legislación básica de régimen local.

En cuanto al *régimen de funcionamiento*, el Capítulo II establece una regulación ordenada y sistematizada, antes contenida parcialmente en el TRRL y en el ROF, por lo que no existen novedades sustantivas que merezcan ser destacadas, a no ser la ventaja de tener en un único texto la regulación de esta importante materia para la actividad diaria de las Entidades locales. La reforma de 2003 ha modificado el art. 47 LRBRL relativo al régimen de mayorías para la adopción de acuerdos, dejándolo reducido a dos categorías (mayoría simple y mayoría absoluta), al que necesariamente habrá de adecuarse la LALA. En todo caso, téngase en cuenta el régimen de publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno cuando actúe competencias resolutorias por delegación del Pleno (art. 118 y 128 LALA), publicidad genérica que contrasta con el carácter «secreto» de las deliberaciones de la Junta de Gobierno Locales en los municipios de gran población (art. 126.5 LRBRL).

El Capítulo III, relativo al *procedimiento y régimen jurídico de los actos y acuerdos* establece el ineludible engarce con la legislación de procedimiento administrativo común, a la que remite, si bien contiene algunas novedades. También en este caso, la tramitación parlamentaria de la LALA coincidió con la reforma de la legislación del procedimiento común, plasmada en la Ley 4/1999, de 13 de enero. Su aprobación anterior otorgó cobertura a alguna de las propuestas,

¹⁶ Sobre la problemática constitucional que plantea el Acuerdo de 7 de julio de 1998, DIEZ PICAZO, (1999), págs. 79-90.

¹⁷ Sobre los derechos de los concejales no adscritos véase la reciente STC 246/2012, de 20 de diciembre que anula el art. 32.4 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, al excluirlos de las Comisiones Informativas municipales.

enteramente defendibles del proyecto de LALA, pero no ajustadas en su momento al marco básico estatal. Este es el caso de la introducción del recurso de reposición potestativo (art. 137 LALA), recuperado en el art. 107 y 116 LPC.

Se ha establecido la posibilidad de crear un órgano técnico especial para el conocimiento e informe de las reclamaciones y recursos administrativos (art. 138 LA), posibilidad absolutamente recomendable en las Corporaciones locales de cierta entidad. Esta figura está en la línea de algunas experiencias organizativas surgidas con ocasión de la supresión de las reclamaciones económico-administrativas en la esfera local (caso del *Consell Tributari* de Barcelona), praxis que pretendió enmarcar el art. 107.2 LPC y que la doctrina ha defendido como condición para el eficaz funcionamiento del sistema de recursos administrativos (por todos, TORNOS). Adviértase su carácter facultativo que contrasta con la obligatoriedad de su creación en los municipios de gran población como ahora impone el nuevo art. 20.1.d) LRBRL, en relación con el art. 132 LRBRL, cuya constitucionalidad han ratificado las SSTC 103, 143 y 161/2013.

En relación con los *reglamentos locales* (art. 139), destaca la recepción doctrinal de una terminología que se eleva a categoría (Reglamentos-Ordenanzas), que pretende establecer una concordancia entre el contenido y la denominación, aunque, tal vez, sea una pretensión simplificadora e imposible de llevar a la práctica por la abundancia de normas mixtas. Además, la mención a los principios de jerarquía y competencia como criterios de integración de los reglamentos y ordenanzas locales en el sistema de fuentes, apunta, por la mención particular del de competencia, a la necesidad de reconstruir la posición de la potestad normativa local en el sistema de fuentes.

En cuanto al *procedimiento de elaboración* de los reglamentos (art. 140), regula, con mayor precisión que la LRBRL, el trámite de audiencia corporativa, en sintonía con la abundante jurisprudencia dictada *ex art.* 105 CE (en relación con el antiguo art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958), entendiendo por tales a las asociaciones vecinales y de defensa de los consumidores y usuarios establecidos en el municipio, inscritos en el Registro correspondiente de asociaciones vecinales y cuyo fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

Finalmente, el art. 141 LALA regula de manera clara y precisa la *entrada en vigor* de los reglamentos y ordenanzas locales (a los 15 días de la publicación del texto íntegro). Su redacción mejora y codifica la desaconsejable técnica utilizada por los arts. 70.2 y 111 LRBRL. La reforma estatal de 2003 consagra la singularidad en esta materia de los Presupuestos y Ordenanzas fiscales cuya entrada en vigor se producirá de acuerdo con la legislación de haciendas locales (art. 70.2 LRBRL).

Al establecer, en el art. 142 LALA, el régimen de los *bandos* recoge la que ha sido doctrina mayoritaria, refrendada por la jurisprudencia. El bando ordinario no tiene naturaleza normativa, solo en los casos de catástrofe o infor-

tunio públicos o grave riesgo, pueden los Alcaldes adoptar las medidas necesarias, medidas que pueden tener indiscutible contenido normativo. Esta concepción restrictiva de la naturaleza jurídica de los bandos puede quedar superada si tenemos en cuenta las importantes competencias atribuidas al Alcalde como órgano ejecutor, tras la reforma de la LRBRL, ya incluidas en la LALA. En la legislación especial de régimen local, la Carta Municipal de Barcelona define los bandos como las «disposiciones de carácter general dictadas por el Alcalde o Alcaldesa en situaciones excepcionales o de necesidad urgente, así como en ocasión de circunstancias o acontecimientos de especial significación o relevancia, de las que debe dar cuenta al Plenario del Consejo Municipal en la primera sesión que celebre» [art. 26, e)]. Además, los *Decretos* de la Alcaldía se definen como las «disposiciones de carácter general dictadas por el Alcalde o Alcaldesa en el ámbito de sus propias competencias, tanto de naturaleza organizativa como de ordenación social, en este último caso, en ejecución de los reglamentos y ordenanzas aprobados por el Consejo municipal. Cuando proceda tienen la forma de instrucciones del Alcalde o Alcaldesa», [art. 26.d)]. Esta regulación asume el planteamiento de diferenciación del sistema de fuentes local defendido, por ejemplo, por MUÑOZ MACHADO¹⁸.

El Capítulo IV, relativo a la *impugnación de actos y acuerdos locales y ejercicio de acciones*, establece una regulación materialmente respetuosa, en mi opinión, con la legislación básica estatal y que estimo más clara, aunque deba admitirse que tras la reforma de 1999, el sistema de control de los actos locales, ha mejorado dentro de la disfuncionalidad que supone el reconocimiento de tres vías de impugnación¹⁹. Este capítulo contempla que las leyes sectoriales pueden hacer uso de la suspensión cautelar de la eficacia de los actos locales (art. 150), técnica que tiene el respaldo de la jurisprudencia constitucional (STC 148/1991 y 36/1994), por más que no haya sido recogida en la última reforma de la LRBRL.

En cuanto al Capítulo V, referido a la *información y participación ciudadana* incorpora y desarrolla las previsiones de la legislación estatal. Entre las novedades destaca la regulación de las condiciones de la iniciativa y el procedimiento de celebración de consultas populares (art. 157). La reforma de 2003 ha reforzado los mecanismos de participación de los ciudadanos en el gobierno local, estableciendo unos estándares mínimos que los reglamentos orgánicos podrán mejorar (art. 70 bis TRRL).

En cuanto al sistema de *relaciones interadministrativas*, el capítulo VI que cierra Título V, además de recoger algunas de las técnicas consagradas en la materia, establece mecanismos novedosos, que pretenden racionalizar la actuación administrativa. Este es el caso de los procedimientos de gestión coor-

¹⁸ MUÑOZ MACHADO (2006), *in totum*.

¹⁹ FANLO LORAS (1990).

dinada (art. 162), para articular debidamente los supuestos de concurrencia de competencias entre entidades locales y la Administración regional. Los supuestos recogidos en los tres apartados de dicho artículo, se ajustan a la más reciente jurisprudencia constitucional (STC 40/1998, caso de la Ley de Puertos y de la marina mercante). Como instrumento de cooperación orgánica se lleva a la LALA la regulación, hasta ese momento reglamentaria, del Consejo Local de Aragón (art. 167 y 168), posteriormente desarrollado por el Decreto 137/1999, de 19 de octubre, ahora de rango estatutario (art. 86 EAr). Una de las reformas parciales de la LALA (2012) refuerza los mecanismos de cooperación y asistencia de la Comunidad autónoma con los entes locales y de estos entre sí.

3º Bienes de las Entidades Locales

El Título VI establece la regulación general del régimen jurídico y aprovechamiento de las distintas clases de bienes de las Entidades locales, integrando en el texto la escueta legislación básica estatal, completada con algunos de los contenidos del RBEL, relativos a aquellas materias que deben tener rango legal por afectar a su calificación o a actos de disposición (caso de la desafectación de bienes comunales para su posterior cesión a terceros en casos de interés público). El desarrollo reglamentario está en el Título I (arts. 1 a 121) del Decreto 347/2002.

Regula la adscripción y aportación de bienes a organismos, entidades y sociedades locales (art. 181); la previsión de ciertos aprovechamientos otorga cobertura legal a algunas experiencias locales que han regulado, mediante ordenanza municipal, los aprovechamientos específicos de ciertos bienes o frutos, caso de los micológicos, plantas aromáticas, caza, pastos y otros semejantes (art. 195); la enajenación abierta y sucesiva de bienes mediante ordenanza o pliegos de condiciones generales cuando se trate de polígonos industriales, residenciales o ganaderos (art. 188); la permuta de cosa futura (art. 189) y el fomento de la reforestación (art.192).

La LALA, ceñida al respeto de la legislación básica estatal, no ha incorporado —pudiera pensarse que por escapar ello a la competencia de las CCAA— la categoría de los bienes patrimoniales afectados a un uso o servicio público, que ha adquirido carta de naturaleza tras la STC 168/1998, de 15 de julio, por la que declaró no conforme a la Constitución un párrafo del entonces art. 154.2 de la entonces LRHL. Esa categoría tampoco ha tenido acogida, como tal, en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que, como ha quedado señalado, tiene parcialmente carácter de legislación básica. Ahora bien, si la *summa divisio* sigue distinguiendo entre bienes de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales, lo cierto es que el art. 30.3 LPAP considera excluidos de los embargos los «bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública...», precepto inspirado en la citada sentencia.

El contenido de la LALA en esta materia habrá de reajustarse a las previsiones de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Es el caso de los criterios establecidos para la utilización de los bienes de uso y servicio público y de los bienes patrimoniales; o los sistemas de enajenación de bienes, así como otras diversas cuestiones, declarada básicas. Ese ajuste puede producir paradójicas consecuencias cuando lo básico se interpreta con un rígido formalismo, como es el caso planteado en la STC 162/2009, de 29 de junio, que declara inconstitucional el art. 184.2 de la LALA al apartarse de lo previsto en el art. 107 (la adjudicación de bienes patrimoniales debe hacerse mediante *concurso*, mientras que la LALA establecía —de acuerdo con el régimen tradicional en la materia— la *subasta*, instrumento que debiera haberse considerado más ventajoso para los intereses públicos). Por lo demás, la STC 94/2013, de 23 de abril, ha desestimado el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón contra determinadas previsiones de la Ley 33/2003 con efectos en el régimen urbanístico de propiedades públicas de la Administración General del Estado.

4ª Actividades, obras, servicios y contratos

El contenido del Título VII es de extraordinaria importancia práctica y en él se incluyen previsiones que clarifican el régimen legal de la intervención de las entidades locales en la actividad de los particulares y en la actividad económica y de prestación de servicios. Su Capítulo I, relativo a la intervención administrativa en la actividad privada ha sido modificado por el Decreto-Ley 1/2010 de 27 de abril, del Gobierno de Aragón, en aplicación de la conocida como Directiva de Servicios y la legislación básica aprobada al efecto (leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y la de aplicación de sus exigencias por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre). Ahora habrá de tenerse en cuenta la nueva redacción del art. 84 bis LRBRL, dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Así el modificado art. 193 (de la función de policía) es prácticamente reproducción del art. 84 LRBRL modificado en 2009. El nuevo artículo 194 remite a lo dispuesto en la legislación sectorial las tipos de autorizaciones y licencias que puedan exigirse, malográndose el esfuerzo sistematizador que había hecho la versión originaria. En cuanto a las reglas de su otorgamiento, se establecen mecanismos de gestión integrada y de coordinación administrativa (reglas 2ª, 3ª y 4ª, del art. 194), inspiradas en el precedente del art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y en la más reciente jurisprudencia constitucional (por todas, la STC 40/1998). En esta misma dirección se ha orientado la reforma del art. 58.2, párrafo final LRBRL, si bien el contenido del nuevo art. 84.3 LRBRL —apoyado en una interpretación poco matizada, en mi opinión, de la STC 40/1998— ha de plantear problemas en la práctica. Asimismo, regula el plazo de otorgamiento (silencio positivo transcurridos tres meses, salvo previsión específica) e incorpora la regla de que no pueden ad-

quirirse derechos contrarios al ordenamiento jurídico, (regla 5ª), que tiene un distinto tratamiento en la legislación básica de procedimiento común [en sede de nulidad, art. 62.1.f) LPC].

El nuevo art. 194 bis contempla el régimen de comunicación previa o declaración responsable, la primera de las cuales ya figuraba en la redacción originaria del 194.2 LALA.

Se regula el régimen de *revocación y anulación* de las autorizaciones y licencias (art. 196), cuestión, en verdad, de enorme complejidad jurídica por los problemas conceptuales inherentes a esas categorías, impropriamente utilizadas, con frecuencia, por las leyes y ante la falta de una regulación general, en la legislación básica del procedimiento administrativo común, de la revocación por motivos de oportunidad, laguna que no ha colmado la reforma de la Ley 30/1992, aprobada por la ley 4/1999, de 13 de enero.

El art. 197 se refiere al régimen *de infracciones y sanciones* con la pretensión novedosa de dar cobertura legal suficiente a la potestad local de tipificación de infracciones y sanciones, en aquellas materias de competencia exclusiva de las entidades locales y en ausencia de previsión legal específica y actualiza, además, el cuadro de las multas que pueden imponerse, atendiendo a la gravedad de las sanciones y dejando de lado el criterio, poco razonable en esta materia, de la población (art. 197.2). Constituyó una propuesta novedosa y razonable, para obviar las interpretaciones rígidas del principio de legalidad en materia sancionadora, tan generalizadas como poco matizadas en esos años, línea que han seguido dos importantes sentencias posteriores y preparado el camino de la reforma de 2003, que considero, sin embargo, todavía insuficiente.

Así, la STC 132/2001, de 8 de junio (como las de 16 y 25/2004, de 23 y 26 de febrero, respectivamente, en el mismo sentido), considera suficiente, en cuanto a la tipificación de infracciones, que la ley de cobertura fije *criterios mínimos* de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; y en cuanto a las sanciones, la ley reguladora de cada materia debe establecer las sanciones que las Ordenanzas puede fijar en función de la gravedad de los ilícitos. Por su parte, la STS de 29 de septiembre de 2003 (Ponente Baena del Alcázar), más favorecedora de la autonomía local, admite que en los supuestos de estricta competencia local y ante la inexistencia de leyes estatales o autonómicas en la materia, las ordenanzas locales puedan establecer infracciones y sanciones dentro de unos determinados límites.

La reforma de 2003 añadió un nuevo Título XI a la LRBRL (y modificó el art. 127.1 y 129.1 LRJAP), con la pretensión de dar cobertura suficiente y general a la potestad sancionadora local en aquellos ámbitos en las que no exista apoyatura en la legislación sectorial. Así, el nuevo art. 139 LRBRL habilita a los entes locales para tipificar infracciones y sanciones en defecto de

normativa sectorial específica en el ámbito de la ordenación de las relaciones de convivencia de interés local (policía y buen gobierno, tranquilidad, seguridad, salubridad, ornato) y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Por su parte, el art. 140 clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, clasificación fundada en «la intensidad de la perturbación» y el art. 141 fija los nuevos límites cuantitativos de las *multas*, atendiendo exclusivamente a la gravedad de la infracción, criterio seguido por la LALA.

El tiempo dirá si la vía elegida por el legislador estatal es la adecuada, aunque —adelanto mi juicio— a mí no me lo parezca. En este sentido, parece más acertada la fórmula habilitante de la LALA (concordante con la STS de 29.9.2003), que es más genérica, al referirse a «materias de competencia exclusiva de los entes locales». Por lo demás, la ley estatal solo contempla, en relación con las clases de sanciones, las *multas*, omitiendo otros tipos de sanciones posible y aconsejables, según la infracción, como la prohibición de uso o acceso a bienes e instalaciones; la pérdida temporal o definitiva de la autorización que permite el ejercicio de una actividad o el cierre de instalaciones y servicios. De esta manera, el supuesto de hecho que dio lugar a la STC 132/2001 (suspensión por seis meses de la licencia de taxi, prevista en la Ordenanza correspondiente del Ayuntamiento de Madrid, seguirá sin tener cobertura legal, salvo que el legislador sectorial competente (CCAA) la contemplen en la legislación de transporte urbano.

En conclusión, la LALA habrá de adaptarse a este nuevo marco básico, pero no cabe negar al legislador aragonés la posibilidad de dar nuevos pasos hasta alcanzar una mayor cobertura de la potestad sancionadora local, en el sentido más favorecedor de la autonomía local.

En el Capítulo II, relativo a los *servicios públicos locales*, la LALA había sistematizado el contenido de la legislación básica estatal (régimen local y contratos) y parcialmente de la normativa reglamentaria estatal, clarificando, en mi opinión, el régimen de la iniciativa pública económica (arts. 204 y 205), en el que la distinción fundamental debe hacerse entre actividades locales ejercidas en régimen de monopolio (las reservadas) y en régimen de libre concurrencia, suprimiéndose el equívoco concepto de la «municipalización» explicable en otras épocas, pero poco justificado hoy a tenor del art. 128 CE y del art. 86.1 LRRL. Con esa concepción, la ley había regulado las formas de gestión siguiendo la clasificación tradicional, razón por la que mantenía la figura del arrendamiento previsto en la legislación de régimen local, pese a no figurar ya en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Además, la LALA regula la llamada iniciativa socioeconómica de las Entidades locales y la acción de fomento, estableciendo un título legal para ciertas ayudas solidarias que en estos últimos años han sido muy frecuentes (art. 228). Estos pre-

ceptos han tenido un amplio y minucioso desarrollo reglamentario en el Título VI (arts. 231 a 328), del Decreto 347/2002.

La reforma de 2003 ha modificado y ampliado las bases en esta materia y lo hace con una técnica criticable, pues remite en bloque a lo dispuesto en la legislación estatal (a la LOFAGE —para las formas de gestión directa de los servicios públicos locales mediante las formas de organismos autónomas locales y de entidades públicas empresariales— y a la legislación de contratos —para las formas de gestión indirecta—). Los efectos de una tal remisión suponen una extensión de las bases estatales; la uniformización del régimen local con el del Estado, cuando el ordenamiento de los servicios públicos locales, de larga trayectoria, ha tenido singularidades propias que responden a necesidades prácticas reales; y, finalmente, posterga la capacidad de autoorganización de las entidades locales²⁰. Las SSTC 103, 143 y 161/2003, consideran, sin embargo, que la reforma de 2003 ni invade competencias de las Comunidades Autónomas ni viola la autonomía local.

Los dos últimos Capítulos del Título VII están dedicados a las *obras públicas locales* y a la contratación. En cuanto a las primeras se establece su concepto y clases (ordinarias o de urbanización), los requisitos para su ejecución (proyecto técnico), que precisarán —como otras partes de la LALA— del adecuado desarrollo reglamentario y la supervisión de proyecto. En cuanto a las reglas referidas a la *contratación* se recogen las previsiones organizativas imprescindibles, remitiendo en cuanto al régimen sustantivo a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas (art. 233), ahora el TRLCAP 2011, cuya Disposición Adicional Segunda establece normas específicas para la contratación de las Entidades locales. Su desarrollo reglamentario está recogido en el Título VIII (arts. 329 a 346) del Decreto 347/2002.

5º El personal de las Entidades Locales

El título VIII contiene una regulación mínima del régimen del personal al servicio de las Entidades Locales, dado que en esta materia es aplicable directamente la legislación básica estatal relativa a los habilitados estatales, así como al resto del personal de las Entidades Locales. La LALA establece, no obstante, algunas novedades que tienen extraordinarias consecuencias para la función pública local y su debida articulación con la regional, ahora afectada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, aplicable —como queda dicho— al personal de las Entidades locales (art. 3 de la Ley 7/2007), bien mediante su desarrollo por ley de las Cortes de Aragón, o, en su caso, directamente, por las Entidades locales

En cuanto a los funcionarios locales con habilitación de carácter estatal, recoge las previsiones necesarias en desarrollo de las remisiones hechas a la le-

²⁰ MARTINEZ PALLARES (2004), págs. 289-320.

gislación de las CCAA por la legislación básica estatal. Ese es el contenido del art. 242 LALA. Adviértase que la reforma de 2003 incluye diversos preceptos, de naturaleza básica, que afectan a los habilitados de carácter estatal cuando presten servicios en los municipios de gran población. Todas ellas han sido afectadas por el nuevo art. 92 bis LRBRL, que deroga la Disposición Adicional Segunda, de la Ley 7/2007, relativo a esta categoría de funcionarios, que había «regionalizado» en la práctica su régimen jurídico. La Ley 27/2013, ha reforzado las competencias del Estado en relación con las funciones públicas necesarias en las Entidades Locales, especialmente, en el ámbito de la función interventora.

Respecto de los demás funcionarios locales, la LALA incorpora la subescala de gestión lo que permite la equiparación de las escalas de funcionarios de la Administración local con las de la función pública autonómica, base para establecer las equivalencias adecuadas y la movilidad funcional admitida en el art. 248.

Relacionado con ello y con el objeto de garantizar la debida profesionalidad y homogeneidad en la selección de personal de las Entidades locales se establece la posibilidad de que éstas puedan encomendar la selección de su personal al Instituto Aragonés de Administración Pública que la realizará en convocatorias conjuntas (art. 246). Especialmente importante es la regulación de la composición de los Tribunales de selección (art. 247). La ley opta decididamente por la composición técnica y especializada de los mismos, poniendo fin a una ya larga etapa, de ingerencia de los representantes políticos y sindicales, sin la debida cualificación profesional, en las tareas de selección del personal. Sólo en el caso del Presidente de la Corporación o persona en quien delegue puede excepcionarse esta exigencia, puesto que para los cuatro vocales restantes se exige que posean una titulación igual o superior a la requerida para los puestos de trabajo que deban proveerse en la misma área de conocimientos específicos y pertenezcan al mismo grupo o grupos superiores. Merece alabarse esta decisión que contribuirá a la profesionalización de la función pública local, principio de profesionalidad extendido a todos sus miembros por el art. 60.1 Ley 7/2007, de carácter básico.

La escasa y débil capacidad de gestión de una buena parte de nuestros municipios, hacía absolutamente imperiosa la regulación de las agrupaciones para sostenimiento de personal común. La novedad radica en que se extiende no solo a los habilitados nacionales sino a otras categorías de funcionarios de la escala de Administración General o Especial (art. 251), con la posibilidad de que la agrupación se materialice en una sede administrativa común, ubicada en la cabecera de la agrupación, desde la que se atenderán los asuntos y tramitaciones del conjunto de las entidades integrantes de la agrupación (art. 253).

6º Haciendas locales: el Fondo Local de Aragón

El Título IX relativo a la Comunidad Autónoma y Haciendas locales se refiere fundamentalmente a las relaciones financieras, puesto que para nada se

toca en la LALA el sistema tributario local (regido en la actualidad por el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) y, de manera especial, las de cooperación económica de la Administración regional con las Entidades Locales. En este sentido, se menciona el régimen de financiación de las nuevas cargas que puedan recaer en las Entidades Locales, el sistema de compensación de deudas y la tutela financiera, en desarrollo del art. 53 EAr, así como la existencia de un régimen presupuestario simplificado para los pequeños municipios, aspecto cuyo desarrollo reglamentario debiera ser una de las medidas prioritarias de los servicios administrativos correspondientes. El tema estelar de este Título es, sin lugar a dudas, el *Fondo Local de Aragón*. La aprobación por la Ley 1/1997, de 14 de enero, del Fondo Autonómico de inversiones municipales, de carácter *finalista*, suscitó las críticas generalizadas de los representantes locales. La modificación del carácter finalista del Fondo fue asumida por la oposición parlamentaria como condición innegociable para dar su aprobación al proyecto de ley. En la redacción final alcanzada, se ha conseguido —entendiendo— un equilibrio que puede satisfacer a todos, si el reparto del mismo se hace con criterios de absoluta neutralidad política. El Fondo ha sido incorporado al art. 114.5 EAr al que debe serle aplicable los criterios objetivos de reparto (necesidad de gasto y capacidad fiscal) establecidos para las asignaciones de carácter incondicionado (art. 114.3 EAr).

El Fondo Local de Aragón está integrado por el *Fondo de Cooperación Municipal* y por el *Programa de Política territorial*. El primero es de carácter *incondicionado*, distribuido con arreglo a criterios objetivos. Un 40 por ciento entre todos los municipios, excluidas las tres capitales de provincia. Del 60 por ciento restante: un 75 por ciento según los habitantes; un 25 por ciento, según los núcleos de población diferenciados, de tal forma que el 40 por ciento se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60 por ciento restante, en función del número de habitantes de los mismos). Su cuantía anual la fijarán los presupuestos de la CA, garantizándose una cuantía mínima igual al 25 por ciento del total destinado a los programas específicos de transferencias a entidades locales que integran el Programa de Política Territorial.

El *Programa de Política territorial* es un fondo *condicionado* gestionado por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales relativo a las políticas específicas que tengan que ver con la mejora de la estructura local, para lo que tendrá en cuenta los criterios de la propia LALA, de la de comarcalización y las directrices de ordenación del territorio. Dicho programa incluye tanto gastos corrientes como de capital. La selección de las obras y servicios debe hacerse con arreglo a criterios objetivos que genéricamente quedan formulados en la ley y que necesitan del oportuno desarrollo reglamentario, y sobre todo, de nuevo, de una aplicación absolutamente limpia y transparente. En 2001, se introdujeron medidas de apoyo económico a la comarcalización.

C. *Las leyes de comarcalización (remisión)*

Establecido con anterioridad a la LALA el marco *para* la comarcalización (1993 y 1996), a partir de 2000 se aprueban las leyes *de* comarcalización, fruto de un decidido impulso político, que, con la salvedad de la comarca de Zaragoza, completa el mapa comarcal aragonés, realidad que ha permitido elevar a la comarca a entidad local necesaria de la organización territorial de Aragón (art. 2, 5 y 81 EAR). Se trata de una decisión de extraordinaria importancia para la Administración Local, cuya valoración se encontrará en la colaboración de SALANOVA incluida en esta obra.

V. LA DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DE ARAGÓN

En el epígrafe IV de la primera edición de este trabajo, así como en la presente, me referí a esta problemática, esto es, al sistema de determinación de las competencias locales. Señalé que no es posible, desde la legislación básica estatal, avanzar más de lo que se ha hecho en la determinación de las competencias locales, por más que la reivindicación principal del *Pacto Local* sobre la ampliación de competencias iba —equivocadamente, según mi criterio— en esa dirección. La concreción de las competencias locales corresponde a la legislación *sectorial*, estatal o regional. Este sistema ha sido respaldado por la STC 214/1988. Si la legislación básica estatal acometiera esa tarea, podría invadir las competencias sectoriales asumidas por las CCAA. Estamos ante una aporía jurídica difícil de resolver²¹.

En efecto, he precisado en el Apartado II.2, en línea con ideas recogidas en otros trabajos anteriores²², que la legislación básica estatal establece los criterios y principios básicos para la determinación de las competencias locales (arts. 2, 25 y 26 LRBRL), en los que, junto a una equívoca cláusula general de *capacidad* «en el ámbito de sus competencias», incluye un listado mínimo de *materias* (en las que el legislador básico reconoce la presencia de intereses locales y, en consecuencia, constituyen la dimensión sustantiva o funcional de la autonomía local constitucionalmente garantizada), en relación con las cuales los entes locales ejercerán *competencias*, con el alcance que determine el legislador sectorial competente por razón de la materia. Estamos, en consecuencia, ante un sistema *legal* de determinación de las competencias locales que, en relación, al menos con esas tareas, debe reconocer un contenido participativo suficiente, expresión del «gobierno y administración de los intereses respectivos». No obstante, he sostenido, también, que en ausencia de atribución legal expresa

²¹ FANLO LORAS (2006), *in totum*.

²² FANLO LORAS (1990), págs. 293 y sigs.

de las tareas o funciones a otras Administraciones Públicas, el principio de autonomía local puede desplegar su eficacia como título legitimador de la actividad local siempre que exista un interés de la colectividad.

Ello significa, en contra de lo sostenido por diversos autores (CARRO, FONT, CAAMAÑO), que el principio de autonomía local, constitucionalmente garantizado, no constituye *per se* y directamente —sin la intermediación del legislador—, un título atributivo de competencias (una cláusula general de competencias) a favor de los entes locales, pues, nuestro legislador básico ha optado por un sistema de determinación *legal*, con la salvedad señalada que despliega su virtualidad de manera complementaria.

Tal vez esta tesis ha podido encontrar apoyo para consolidarse en la configuración que ha recibido el conflicto en defensa de la autonomía local, dado que el fallo del Tribunal Constitucional debe determinar el titular de la competencia discutida. Pero esta operación tiene el riesgo de convertir al Tribunal en un legislador positivo en cuanto interprete directo del contenido sustantivo del principio de autonomía, posición comprometida, pues no cuenta, para ello, con el respaldo y seguridad de un sistema constitucional y estatutario de determinación de las competencias (como ocurre en los conflictos Estado-Comunidades Autónomas), al tener que aplicar directamente la Constitución a las opciones establecidas por el legislador. A riesgo de exceder de sus funciones, no es imaginable que el Tribunal en su tarea resolutoria del conflicto en defensa de la autonomía local, vaya más allá de la labor interpretativa del alcance de la autonomía local realizada, por ejemplo, en otro tipo de procesos (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad), como, por ejemplo los resueltos en las SSTC 159/2001; 51/2004, en relación con las competencias urbanísticas de los municipios catalanes; o las SSTC 132/2012 y 103 y 143/2013 en relación con cuestiones organizativas de los Consejos Insulares de Baleares y de la Junta de Gobierno de las grandes ciudades. Ello explica la autolimitación del Tribunal que ha generado frustración en el sector doctrinal que más firmemente apostó por la instauración del cauce procesal del conflicto. El contenido de las SSTC 240/2006 y 47/2008 (y las más reciente 121/2012), que algunos juzgan «decepcionante» respecto de las expectativas suscitadas, confirma mis reparos.

En conclusión, la función complementaria que juega el principio de autonomía local como título legitimador de la actividad municipal, en ausencia de atribución legal expresa a otras Administraciones, no debe llevarnos a ignorar el sistema de determinación *legal* de las competencias por el legislador sectorial establecido por la legislación básica. En este contexto, la autoreserva de ley establecida en el art. 25.3 LRBRL para la determinación de las competencias locales cobra pleno sentido, pues sólo por ley pueden delimitarse las mismas (excluye el reglamento) y la exclusión o prohibición de la intervención local solo por ley puede hacerse. La derogación de las competencias «com-

plementarias» o «impropias» reconocidas en el art. 28 LRBRL reafirma el modelo *legal* de determinación de las competencias municipales.

La insatisfacción de este modelo explica la orientación de los Proyectos de reforma de los años 2005-2007 y la inclusión en los Estatutos de Cataluña y Andalucía de amplios listados de competencias a favor de los municipios o de los entes locales (sin predeterminedar el nivel que fijará el legislador), como remedio para paliar el déficit competencial local.

Por razones obvias de espacio no puedo acometer un estudio pormenorizado de la actividad del legislador sectorial aragonés en la determinación de las competencias de las Entidades locales. Me limitaré a efectuar algunas consideraciones generales y a enumerar aquellas leyes más significativas que han realizado esta tarea.

En primer lugar, he de señalar que la actividad del legislador aragonés en ésta materia ha estado condicionada, obviamente, por las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía. La etapa transitoria inicial de autonomía limitada se ha dilatado en el tiempo, razón por la que la actividad legislativa delimitadora de las competencias locales fue, en dicho período, escasa y poco satisfactoria. Una vez producida la homologación competencial y asumidas las máximas posibles (1996), ha quedado despejado el camino para que el legislador ejerza sus responsabilidades. Solo tras la reforma estatutaria amplia se produce un cambio cualitativo, aprobándose leyes sectoriales de alcance, que incorporan de manera generalizada las pertinentes disposiciones delimitadoras de las competencias locales, aunque no siempre con el alcance y claridad que sería deseable.

Ese mismo fenómeno se ha producido en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Y las causas que lo explican son coincidentes. La escasez de los techos competenciales iniciales; la necesidad que tienen las Comunidades Autónomas de autoafirmarse como instituciones, razón por la que se resisten a entregar las competencias recién asumidas a las Entidades locales; la complejidad de la planta territorial local, con situaciones muy diversas que dificulta la adopción de medidas generales; reconocimiento de competencias de escasa calidad (meras funciones de ejecución material, en ocasiones; o lo hacen dejando muy escaso margen de autonomía a los municipios; el disfuncional sistema de controles, que explica el temor al desapoderamiento de responsabilidades sin controles administrativos, etc.²³

Si en la primera edición de este trabajo constataba la escasez e imprecisión de las referencias a las competencias locales contenidas en las leyes sectoria-

²³ Una valoración de las competencias locales atribuidas por leyes sectoriales de Comunidades Autónomas en 2007, en VELASCO (2008), págs.44-48.

les de aquella etapa, en la segunda (tras la reforma estatutaria), advertía una mayor riqueza de contenidos, tendencia que se ha incrementado exponencialmente en los últimos años. La tarea de delimitación de las competencias locales no es sencilla, dada la diversidad de la planta territorial municipal y la apuesta específica —en el caso de Aragón— por la comarca como ente intermedio, beneficiaria de un doble flujo de reasignación de competencias (de la Administración regional y de los municipios, provincias y mancomunidades). En este particular aspecto, ha de destacarse la importancia que tuvo, como marco general del proceso, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, ahora sustituida por el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización²⁴. Estas previsiones, junto a las leyes específicas de creación de las comarcas, no siempre, resuelven por sí mismas, la delimitación competencial de las entidades locales, pues, en ocasiones, son necesarios, específicos instrumentos de planificación u otras decisiones administrativas posteriores (caso paradigmático del abastecimiento, saneamiento y competencias medioambientales de municipios y comarcas).

Entre las recientes leyes que abordan la tarea de delimitar las competencias locales (fundamentalmente de municipios y comarcas, pues apenas se hace mención de las provincias), con mayor o menor acierto y claridad, he de mencionar las siguientes: Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial, modificada por el Decreto-Ley 1/2013, de 9 de enero; la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales (arts. 84 a 87, 98, 107); la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos; la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón, modificada por la Ley 4/2013, de 23 de mayo; la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua (arts. 3, 8, 9, 11, 15, 17, 24, 25, 27, D.A. 3^a y 4^a, D.T. 2^a y 3^a, modificada por la Ley 9/2007, de 29 de diciembre, en concreto el art. 24, obras hidráulicas de interés regional, no sujetas a licencia municipal, sin perjuicio del deber de información y por la Ley 6/2012, de 21 de junio, en cuanto al canon de saneamiento); la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia (arts. 82 a 84); la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Educación Permanente (arts. 8 y 13); la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud (arts. 42 y 61); la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias (arts. 49, 50, 59, D.A. 2^a y 4^a); la Ley 1/2004, de 18 de febrero, de régimen transitorio de la ordenación, gestión y autorización de usos del suelo en centros de esquí y montaña; la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida (arts. 2 a 5, 16, 28, 29, 30, D.T. 3^a); la ley 7/2005, de 4 de octubre, de horarios comerciales y apertura en festivos (arts. 2, 3 y DT

²⁴ Sobre las competencias de las comarcas y su incidencia en la de las demás entidades (municipios, provincias y mancomunidades), Véase FANLO LORAS (2002), págs. 77-109.

Única); la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón (competencias de las comarcas, arts. 8, 15, 17, 31 y D.A. 1^a); la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (reconoce competencias a los municipios y comarcas, arts. 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 35, 39, 42, 45, 53 y D.A. 3^a); la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente (reconoce competencias a los municipios y comarcas, arts. 5 y 9); la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón (atribuye competencias a las comarcas, arts. 8, 15, 17, 31 y DA 1^a); la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (Disposición Transitoria 1^a, competencias de las comarcas); la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón (atribuye competencias a los municipios y comarcas, arts. 63, 66, 72, 73, 77, 99, DT 1^a); la Ley 3/2007, de 21 de marzo, de Juventud (que reconoce competencias a las comarcas —arts. 6, 12 y 13— y a los municipios —art. 6 y 14—); Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón (arts. 20, 21, 23, 28, 58, 59 74 y D.T.1^a); la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia (crea los centros comarcales de información y servicios a la mujer —art. 13— y los servicios sociales comunitarios que presten aquellos Ayuntamientos medios y recursos suficientes para prevenir y erradicar la violencia ejercida sobre las mujeres —art.14—); la Ley 1/2007, de 27 de febrero, de Actividades Feriales Oficiales de Aragón (reconoce competencias a las comarcas para la promoción de ferias, arts. 16); la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (arts. 12, 25, 26, 52); la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (arts. 10, 14, 19, 20, 41, 43, 44, 47 a 51, 73, 75, 85); la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón (arts. 5 a 10, 20, 23, 24, 41 42, DA 3^a y D.T. 1^a y 3^a); Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Turismo (arts. 5, 6, 13 a 15, 65, 68, 77, 78, 92, 96 y D.T. 1^a);

Como puede constatarse la legislación sectorial desarrolla su función delimitadora de las competencias de las entidades locales, si bien el reto inmediato —dadas las características de la planta municipal— es articular y clarificar adecuadamente las competencias de municipios y comarcas, tarea nada fácil que requerirá esfuerzo, recursos financieros, una clara y firme voluntad política, así como la cooperación institucional de las Administraciones implicadas.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E., (1992), «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en *Informe sobre el Gobierno local*, T. Font (Dir.), MAP/Fundación Pi-Sunyer, Madrid, págs. 43-66.

- CAAMAÑO DOMINGUEZ, F., (2004), «Autonomía y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, (T. Font, Dir.), Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP, Barcelona-Madrid, págs. 47-69.
- CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., (1998), «El debate sobre la autonomía municipal», *RAP*, 147, págs. 59-95.
- CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., (2007), «Nueva reflexión sobre la autonomía municipal», en *Autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, AEPDA-Thonson Aranzadi, págs. 13-40.
- DE LA QUADRA SA. LCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., (2010), «Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales», *REDA* 125.
- DIEZ PICAZO, L.M., (1999), «Transfuguismo y deontología política» en T. Font (Director), *Anuario del Gobierno local 1998*, M. Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, págs. 79-90.
- EMBID IRUJO, A., (1981), «Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal» *REDA*, 30, págs. 437-470.
- FANLO LORAS, A., (1990), *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid.
- FANLO LORAS, A., (Dir.), (2000), *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza.
- FANLO LORAS, A., (2002), «Competencias de las comarcas», en SALANOVA ALCALDE (Dir.), *La comarcalización de Aragón (II)*, Cortes de Aragón, Zaragoza, págs. 77-109.
- FANLO LORAS, A., (2006), «La atribución de competencias a los entes locales en la Ley estatal de Régimen Local», en *El Consultor*, núm. 7 bis, págs. 1429-1445.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., (2008), «El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional», *RAP* 175, págs. 113-156.
- FONT I LLOVET, T., (1998), «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», en *Anuario del Gobierno Local 1998*, M. Pons/Diputación de Barcelona, págs. 15-54.
- GARCIA MORILLO, J., (1998), *La configuración constitucional de la autonomía local*, Diputación de Barcelona/M. Pons, Madrid.
- GARCIA ROCA, J. (2000), «El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad», *REALA*, 282, págs. 23-70.

- GARCIA ROCA, J., (2004), «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)», REALA, 294-295, págs. 3-66.
- GARCIA ROCA, J. (2007), «La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006: una ocasión perdida)», *Cuadernos de Derecho Local*, 14, págs. 14-23.
- NARANJO DE LA CRUZ, R., (2003), *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP, Madrid.
- MARTINEZ PALLARÉS, P.L., (2001), «El régimen local aragonés», en GIMENEZ ABAD y otros, *Derecho de las Instituciones Públicas aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, págs. 395-518.
- MARTINEZ PALLARES, P.L. (2004), «Los servicios públicos locales en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. De medidas para la modernización del gobierno local. Especial referencia a su incidencia en la legislación de Administración Local de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 24, págs. 289-320.
- MUÑOZ MACHADO, S., (2006) «La diversificación normativa del ordenamiento local», en *El Consultor*, núm. 7 bis, págs. 1565-1572. planteamiento que recoge en su *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. II, Iustel, Madrid, 2006, págs. 1063-1075.
- ORTEGA ALVAREZ, L., (2006), «Régimen local y Estatutos de Autonomía», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm.12
- PAREJO ALFONSO, L., (1983), *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L., (1981), *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L., (2003), «La autonomía local en la Constitución», en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2003, págs. 19-100.
- POMED SANCHEZ, L.A., «Jurisprudencia constitucional sobre Administración Local», en el *Anuario de Gobierno Local*, (T. Font, Dir.).
- POMED SANCHEZ, L.A., «El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución», *Anuario del Gobierno Localm 2010*, págs. 69-95.
- PORRAS RAMIREZ, (2005), «El autogobierno local en el Estado Autonómico. Premisas para una reforma necesaria», REDC, 75, págs. 211-237
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (1990), «Tribunal Constitucional y Entidades Locales: jurisprudencia constitucional sobre el régimen local» RAP 122.

- SANCHEZ MORON, M., (1983), «La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local», en *Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana*, Madrid, págs. 333 y ss.
- SANCHEZ MORON, M., (1990), *La autonomía local*, Civitas, Madrid.
- SALANOVA ALCALDE, R., (2002) (Dir.), *Las Leyes de comarcalización*, Cortes de Aragón, Zaragoza.
- SALANOVA ALCALDE, R., (2013) «La organización territorial de Aragón», A. Embid (Dir.), en *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza.
- TUDELA ARANDA, J., (2010), «Las bases del régimen local tras los Estatutos de segunda generación y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, págs. 63-92.
- SOSA WAGNER, F., (1991), «La autonomía local», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, Civitas, tomo V, Madrid.
- VELASCO CABALLERO, F., (2005), «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Anuario Gobierno Local*, 2004, M. Pons, págs. 117-159.
- VELASCO CABALLERO, F., (2007), «Autonomía municipal», en *Autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Thomson Aranzadi, págs.41-76.
- VELASCO CABALLERO, F., (2008), «El estado de la autonomía local en 2007», en *Anuario de Derecho Municipal*, 1(2007), IDL, Madrid, págs. 21-56.
- VELASCO CABALLERO, F. (2009) *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires.

EL SECTOR AGRARIO

Antonio EMBID IRUJO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL CONTENIDO ACTUAL DE LA REGULACIÓN SOBRE EL SECTOR AGRARIO. EL LLAMADO DESARROLLO RURAL.— II. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE EL SECTOR AGRARIO. LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN: 1. Los títulos competenciales sobre el sector agrario. 2. La transferencia de funciones y servicios y la organización administrativa. 3. Breve referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia. 4. El papel fundamental de la normativa europea. Referencia a la política agraria común y a otras normas europeas.— III. EXPOSICIÓN GENERAL DE LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN ESTA MATERIA. ALGUNOS EJEMPLOS.— IV. EL PATRIMONIO AGRARIO DE LA COMUNIDAD Y SU GESTIÓN.— V. LA FINANCIACIÓN AGRARIA EN ARAGÓN. LAS OBRAS AGRARIAS.— VI. LAS TRANSFORMACIONES EN REGADÍO: EL PLAN DEL BAJO EBRO ARAGONÉS.— VII. LA REGULACIÓN DE LAS CÁMARAS AGRARIAS Y DE LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES GEOGRÁFICAS DE CALIDAD.— VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL CONTENIDO ACTUAL DE LA REGULACIÓN SOBRE EL SECTOR AGRARIO. EL LLAMADO DESARROLLO RURAL

A los efectos del presente estudio voy a entender incluidas dentro del sector agrario la agricultura, la ganadería y también, en alguna forma, las denominaciones geográficas de calidad, las Cámaras Agrarias, los montes y las industrias agroalimentarias, en estos dos últimos casos solo por las menciones expresas que se hacen en el EAr. muy próximas a las de agricultura y ganadería en el caso de los montes e incluida en ellas como submateria en el supuesto de las industrias agroalimentarias, entendiendo que su tratamiento fundamental pertenece a otros estudios incluidos en este libro («Medio Ambiente»).

Dado este punto de partida y al margen del puro tratamiento jurídico, parece claro que nos encontramos ante un sector económico que en Aragón tiene una significativa participación en la actividad de la Comunidad. Es obvio que desde hace bastante tiempo no es Aragón una Comunidad esencialmente agrícola como lo fue en su momento pero, sin embargo, el peso porcentual del sector sigue siendo significativo como también lo es su incidencia social aunque en los dos casos, lo social y lo económico, se puede constatar una clara tendencia a la baja conforme transcurren las últimas décadas, si bien es advertible un buen comportamiento del sector en esta crisis económica¹.

¹ El último informe publicado por el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA) titulado *Informe sobre la situación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2011*, Zaragoza, 2012, constata, el notable aumento de la renta agraria y de la producción agraria final en ese año en Aragón. Los avances de la contabilidad regional del Instituto Nacional de Estadística para 2012, ofrecen una participación del sector agrario en el PIB de la Comunidad Autónoma del 4'3%, superior al 3'9% de 2011. En general lo que es advertible si se consideran, además, los resultados de los años anteriores, es que el sector agrario en Aragón está soportando mucho mejor la crisis económica que otros sectores productivos. A ello contribuyen, sin duda, los buenos precios mundiales, en general, de los productos agrarios. Sobre este particular vid. EMBID IRUJO (2011): pp. 28 y ss., y sobre la evolución reciente y comparada con años anteriores de muy diversos indicadores sobre la agricultura en España GARRIDO y otros (2011), pp. 103-105 especialmente.

En todo caso merece la pena destacar en el comienzo del trabajo la dificultad objetiva que tiene el tratamiento jurídico de un tema denominado «sector agrario» y en el que la agricultura y la ganadería deben ser las consideraciones primarias. Y ello porque hay otras muchas normas que se refieren a ese sector y que no pueden denominarse, precisamente, como agrícolas o ganaderas y sin embargo lo determinan en muy buena medida. Piénsese, así, en la legislación de ordenación del territorio o de urbanismo, que está clasificando suelo, determinando utilizaciones autorizadas y prohibidas en función de esa previa clasificación (por ejemplo, ténganse en cuenta los suelos no urbanizables especialmente protegidos, algunos desde el punto de vista ambiental lo que puede determinar prohibiciones de actividades agrícolas o ganaderas, u otros denominados como especialmente protegidos precisamente para que sólo se puedan destinar a utilizaciones agrícolas estableciéndose, a esos efectos, determinadas prohibiciones²); o, desde presupuestos muy vecinos, las normas puramente ambientales en las que también se encuentran autorizaciones o prohibiciones determinadas por la calidad de los suelos (espacios naturales protegidos) que se están tratando. Esto es una obviedad pero debe tenerse en cuenta para advertir sobre las limitaciones de las páginas que siguen y sobre las necesarias remisiones a otros trabajos de este libro («Medio Ambiente» u «Ordenación del territorio y urbanismo»).

En todo caso en los momentos actuales hay una perspectiva que no debe olvidarse como es la del «desarrollo rural» expresión de valor y significación mucho más amplia que la relativa al «sector agrario» o a la «agricultura» y que alcanza una posición singular en España tras la Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En ese sentido puede observarse la presencia en el EAr. de 2007 de la expresión «desarrollo integral del mundo rural» (art. 71.17^a, dentro de las competencias exclusivas; el precepto aparece reproducido al comienzo del segundo apartado del trabajo), lo que ha dado lugar a la aparición de alguna normativa organizativa vinculada a la Ley estatal citada³ y, sobre todo, a un apreciable volumen de inversión en el marco del llamado Programa de Desarrollo Rural

² Por ejemplo el art. 26.3 de la LUA de 2009 prohíbe en suelo no urbanizable las parcelaciones que den lugar a núcleos de población, sin que en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra del régimen de las unidades mínimas de cultivo o de lo dispuesto en la legislación forestal, agraria o de similar naturaleza salvo cuando se trate de concentrar propiedades colindantes o resulte indispensable para lograr la adecuada protección del patrimonio cultural aragonés. Cfr. también sobre la unidad mínima de cultivo la disposición adicional segunda de dicha Ley y sobre este tema, en general, CALVO MIRANDA (2010): pp. 1437 y ss.

³ Cfr. el Decreto 84/2010, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón por el que se establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. El texto establece la constitución de un Consejo para el Medio Rural de Aragón. Luego ha sido modificado por los Decretos 70/2012, de 21 de marzo y 233/2012, de 23 de octubre.

2007-2013⁴, cuya significación debe encontrarse dentro de las líneas generales de esa Ley 45/2007 sobre la que profundizo brevemente.

Los objetivos mencionados en dicha Ley (art. 2) son bien representativos de lo que se indica pues se pretende llevar a cabo una serie de actividades económicas que potencien el mantenimiento y mejora del nivel de población del medio rural y eleven el grado de bienestar de sus ciudadanos pero que sean compatibles con la conservación y recuperación del patrimonio y los recursos naturales. Esas actividades económicas, por cierto, no tienen que ser las clásicas agrícolas y ganaderas sino que se quiere conseguir una «diversificación» bien que siga existiendo entre las acciones generales para el desarrollo rural sostenible y como primera de todas ellas, el apoyo a la agricultura territorial (art. 16).

Importa destacar que toda la política en este ámbito se articulará en torno al Programa de Desarrollo Rural Sostenible que será aprobado por el Gobierno de la Nación pero que se elaborará en coordinación con las Comunidades Autónomas y de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley (art. 5). Está bien claro que se quiere una política coordinada y de Estado para lo que también servirá la creación del Consejo para el Medio Rural (art. 39) y la articulación de todas las acciones que contenga el Programa por medio de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 11). Particular importancia debe dársele a las previsiones que sobre utilización del agua contiene la Ley (art. 25) entre las que entra el «uso eficaz y eficiente del agua para regadíos, concediendo prioridad a las actuaciones de modernización ligadas al ahorro de agua, a la eficiencia en el uso energético y al empleo de energías renovables» (b) y «el aprovechamiento para riego de las aguas regeneradas y utilización de aguas procedentes de la desalinización de aguas salobres y marinas» (c).

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE EL SECTOR AGRARIO. LA INCIDENCIA DE LA POLITICA AGRARIA COMÚN

1. Los títulos competenciales sobre el sector agrario

Sobre el sector agrario existen en el EAr. 2007 distintos títulos competenciales que ofrecen a la CAR. amplias posibilidades de actuación. Normalmente estos títulos competenciales están contenidos en el art. 71, o sea, bajo el signo de la exclusividad, lo que implica que la CAR. disfruta en esas materias de potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva si bien ello no va a significar la desaparición de posibles intervenciones del Estado.

⁴ Por ejemplo, el *Informe económico...* cit. se refiere al volumen global de gasto de ese programa que es la nada despreciable cifra de 1.157'8 millones de euros de los que 465'8 proceden del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. En el texto puede verse la ejecución de ese programa durante el año 2011, fecha a la que está referido el citado Informe.

En la enumeración de títulos competenciales debemos comenzar por la referencia a la «Agricultura y ganadería», que son las materias más importantes que podemos encontrar incluida en esa expresión de la que partimos, sector agrario. El art. 71.17^a EAr. contiene la correspondiente atribución de competencia exclusiva, inamovible desde el texto original del EAr. de 1982, si bien hoy se contiene una especificación de las submaterias que estarían incluidas en la agricultura y ganadería. Veamos el contenido:

«Agricultura y ganadería, que comprenden en todo caso: la concentración parcelaria, la regulación del sector agroalimentario y de los servicios vinculados, la sanidad animal y vegetal; la seguridad alimentaria y la lucha contra los fraudes en la producción y comercialización, el desarrollo, la transferencia e innovación tecnológica de las explotaciones agrarias y ganaderas e industrias agroalimentarias; el desarrollo integral del mundo rural»⁵.

En relación al Estatuto de 1982 ha desaparecido la referencia a que esta competencia debe entenderse dentro de la «ordenación general de la economía» lo que no significa, obviamente, que la intervención del Estado que tendría su fundamento en el art. 149.1.13 CE no siga determinando el ejercicio por Aragón de su competencia exclusiva en materia de agricultura (y de otras materias que, aun agrupadas bajo la referencia a la «exclusividad», tienen que entenderse necesariamente como una parte de la actividad económica del país y, por tanto, bajo el presupuesto de la intervención estatal señalada). Téngase en cuenta, así, que el art. 148.1.7 CE describe de esa manera la manera cómo los EEAA pueden recoger (principio dispositivo) la competencia exclusiva en materia de agricultura.

También aparece en este precepto la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de «denominaciones de origen y otras menciones de calidad» (art. 71.18^a)⁶ teniendo también relación con las materias que tratamos las competencias exclusivas sobre «tratamiento especial de las zonas de montaña que garantice su modernización y un desarrollo sostenible equilibrado» (art. 71.19^a) y «montes y vías pecuarias que, al menos, incluye la regulación y el régimen de protección e intervención administrativa de sus usos, así como de los pastos y los servicios y aprovechamientos forestales» (art. 71. 20^a). En estos casos, parece claro que la competencia debe estudiarse desde la perspectiva medioambiental⁷. Igualmente debe mencionarse la competencia exclusiva sobre «Cámaras Agrarias» (art. 71 29^a).

⁵ El precepto, de una forma resumida, sigue la traza del art. 116.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), precepto, por cierto, no objeto de consideración por la STC 31/2010.

⁶ Aragón posee competencia exclusiva en esta materia desde la reforma del Estatuto por LO 5/1996 si bien allí lo era «en colaboración con el Estado»

⁷ En el viejo texto estatutario se hacía referencia al «sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23. del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» con lo que se afirmaba la posibilidad de establecimiento de una legislación básica estatal, precepto constitucional que también recoge la refe-

El conjunto de la incidencia autonómica sobre el sector agrario puede gozar de otros apoyos estatutarios también importantes aunque, quizá, con un punto menos de nitidez en cuanto a su vinculación con esta materia. En ese sentido debemos referirnos a la competencia sobre las obras públicas que no sean de interés del Estado, que aparece en el art. 71 11ª EAr.⁸ La expresión plantea la permanente necesidad de su interpretación que parece especialmente singular en el caso de las obras hidráulicas relacionadas con el regadío donde también existe un precepto estatal específico (art. 149.1.22 CE) y una larga polémica doctrinal y jurisprudencial sobre aspectos competenciales sobre las mismas que creemos ya solucionada.

Igualmente y en relación a determinadas submaterias presentes, se diga expresamente o no, en el sector agrario (investigación agraria, escuelas profesionales, sanidad vegetal etc.), puede ser de interés el recuerdo a las competencias de la CAr. sobre Investigación (art. 71.41ª EAr.), Enseñanza (art. 73 EAr.) o Sanidad (art. 71.55ª EAr.), la primera y la última calificadas como exclusivas y la segunda de desarrollo de la legislación básica del Estado.

Por fin, no puede nunca perderse de vista el aspecto económico de la actividad agraria, objeto normalmente de una actividad empresarial sobre la que puede incidir la competencia estatal sobre establecimiento de la legislación mercantil (art. 149.1.7 CE) o de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y también alguna específica de la CAr. sobre aspectos tan interesantes en el ámbito agrario como las cooperativas, art. 71.31ª EAr.⁹

2. La transferencia de funciones y servicios y la organización administrativa

Las competencias agrarias mencionadas *supra* han llevado consigo la correspondiente transferencia de funciones y servicios por medio de RRDD que proceden algunos de ellos, incluso, de la etapa preautonómica, pues la agricultura fue uno de los primeros sectores en donde tuvieron lugar transferencias a los entes preautonómicos¹⁰. Algunos de estos RRDD son muy útiles a los

rencia a los montes con lo que se está reconociendo la perspectiva evidentemente medioambiental que al lado de la económica tiene que tener el aprovechamiento de los montes (ESTEVE PARDO, entre otros). De ese sentido parte la Ley estatal de Montes, 43/2003, de 21 de noviembre, básicamente medio ambiental como también lo es la aragonesa 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón. (La STC 21/1999, de 25 de febrero, parte de la existencia de una competencia básica estatal sobre montes sin ningún tipo de limitación).

⁸ El texto es reproducción del art. 148.1.4 CE. La competencia correspondiente del Estado aparece en el art. 149.1.24 CE.

⁹ Sobre esta cuestión vid. la Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón, modificada por la Ley 4/2010, de 22 de junio.

¹⁰ El primer texto a considerar cronológicamente sería el RD 2917/1979, de 7 de diciembre donde se contienen transferencias en sanidad vegetal igual que sucede en el RD 3544/1981 de 29

efectos de interpretar el contenido de la competencia autonómica, pese a que no se desconozca la más que citada doctrina del TC que los hace inútiles a los efectos de considerarlos con capacidad de atribuir o limitar competencias (desde la STC 76/1983, de 5 de agosto sobre la LOAPA), pero que deja siempre abierta la puerta para usarlos en procesos interpretativos muy interesantes en la práctica habitual de gestión de las competencias.

Esas competencias han solido ser gestionadas por un Departamento específico que ha recibido durante mucho tiempo el nombre de Departamento de «Agricultura, Ganadería y Montes». La tendencia se interrumpió de 1995-1999, lapso de tiempo en que el Departamento se denominó de «Agricultura y Medio Ambiente». En la Quinta Legislatura (1999-2003) se volvió a los orígenes en lo que se refiere a la existencia de un Departamento específico para las materias agrarias si bien su nombre se simplificó y se llamó simplemente de «Agricultura» mientras que en la Sexta Legislatura (2003-2007) se une a esta denominación el vocablo «Alimentación». La Séptima Legislatura (2007-2011) no contempla una variación de denominación. Desde el comienzo de la Octava Legislatura (2011-2015) se denomina «Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente».

3. Breve referencia a la jurisprudencia del tribunal constitucional sobre la materia

La mayor parte de los títulos competenciales mencionados han sido ya objeto de interpretación por parte del TC en múltiples sentencias recaídas sobre la cuestión. Esas interpretaciones son variadas y en algún caso hasta poco coherentes, de forma correspondiente a lo que empieza a ser habitual en la ya larga trayectoria del TC en la que sus visiones sobre el Estado Autonómico y las competencias han ido evolucionando claramente y no siempre de forma sincrónica. Aragón no ha sido parte en ninguno de los pleitos relativos al sector agrario lo que no quiere decir que la doctrina en ellos establecida no sea aplicable analógicamente a la situación aragonesa, de ahí que sea conveniente una ligera referencia a lo más resaltante de esta jurisprudencia para acabar de tener una visión del contenido de los títulos competenciales aplicables.

En la mayor parte de las ocasiones lo que al TC se le somete o éste se plantea es la aplicación del título «Agricultura» (exclusivo y, por tanto, favorece-

de diciembre y 870/1984, de 8 de febrero. En materia de extensión y capacitación agraria vid. el RD 3544/1981; en reforma y desarrollo agrario los RRDD 3544/1981, 643/1985 y 563/1995; también el 565/1995, de 7 de abril sobre las Sociedades Agrarias de Transformación; en producción agrícola y ordenación de la oferta de productos agrarios el RD 3136/1982, de 24 de julio; en investigación agraria el RD 3414/1983, de 28 de diciembre; en denominaciones de origen, viticultura y enología el RD 768/1984, de 8 de febrero; en semillas y plantas de vivero el RD 269/1985, de 6 de febrero; en laboratorios agrarios el RD 320/1985, de 6 de febrero; en defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria el 562/1995, de 7 de abril y en Cámaras Agrarias el RD 564/1995, de 7 de abril.

dor de la competencia de las CCAA) o la de otros títulos en los que quepa una incidencia más significativa del Estado («Sanidad», por ejemplo). Esta jurisprudencia, contemplada a grandes rasgos, se pronuncia de manera favorable a la aplicación del título «Agricultura» y, por tanto, afianza la posición de las CCAA¹¹.

Hay, no obstante, pronunciamientos también de signo contrario. La STC 21/1999, de 25 de febrero, recaída en Conflictos positivos de competencia sobre la Orden del Ministerio de Agricultura de 21 de enero de 1989 por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción (que es una transposición de directivas comunitarias) pertenece a ellos. En lugar de proceder la Sentencia a recordar la previa jurisprudencia del TC (STC 76/1991) sobre producción de semillas y plantas de vivero que había acudido a la competencia de agricultura y, por tanto, a la resolución favorable a la Comunidad, parte de la tradicional distinción de nuestro derecho entre terreno agrícola y terreno forestal y consiguientemente encuadra la norma dentro del título «montes y aprovechamientos forestales» donde al Estado le corresponde dictar la normativa básica (art. 149.1.23 CE).

También me parece de interés citar aquí la jurisprudencia sobre «Denominaciones de Origen», materia donde existe un amplio catálogo de SsTC desde la 11/1986 hasta llegar a la 112/1995, de 8 de julio. En ellas se trata, fundamentalmente, de explicar el papel del Estado cuando la competencia exclusiva de las CCAA se dice que se ejercitará «en colaboración con el Estado»¹². La STC 11/1986, ante la falta de precisiones constitucionales y estatutarias y aceptando que nunca podía originarse de esas palabras una pretensión del Estado a dictar normas básicas, considerando también el RD 479/1981 de traspaso de funciones y servicios a Cataluña en esa materia, llegó a la conclusión de que el Estado no podía ostentar competencias de control sobre los Reglamentos de las Denominaciones de Origen incluidas exclusivamente en el territorio de una Comunidad Autónoma con competencias exclusivas —como Cataluña—, y que la facultad de ratificación de los Reglamentos de las Denominaciones de Origen no autorizaba la emanación de normas estatales sobre la materia ni fundaba potestades discrecionales del Estado sobre la ratificación, sino meramente regladas. La STC 209/1989, añadió a lo anterior que el Reglamento de la Comunidad podía publicarse, incluso, antes de su ratificación por el Estado así como disponerse la publicación del acto de ratificación en el diario autonómico correspondiente. La STC 211/1990 insistió en esta línea si bien dejó abierta la posibilidad de que tuviera aplicación en algún caso otro título estatal, como el de propiedad industrial. La STC 112/1995 ha pre-

¹¹ Así, las SsTC 80/1985, de 4 de julio, 252/1988, de 20 de diciembre, 67/1996, de 18 de abril.

¹² Así sucede en Aragón con la reforma estatutaria operada por la LO 5/1996, art. 35.1.13 si bien ya he advertido cómo el texto es distinto en el EAr. de 2007.

cisado, además, que alguna normativa comunitaria específica¹³ posterior a aquella Sentencia no apodera tampoco al Estado para dictar normativa para las CCAA que tratamos, sino que el desarrollo normativo de los Reglamentos comunitarios debe hacerlo cada ente competente según el bloque de la constitucionalidad y en España eso supone que sean las CCAA que tengan competencia exclusiva en esta materia. En todo caso debe tenerse en cuenta que ha desaparecido del EAr. 2007 la mención a la «colaboración» con el Estado.

Pero en cualquier caso y en general existe un determinado papel del Estado como indica el art. 148.1.7 CE. De forma general ese papel aparece en la STC 80/1985, de 4 de julio, donde se parte de un «reconocimiento en favor del Estado de la facultad para regular o incluso adoptar las medidas necesarias a fin de integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política económica general, a cuyo efecto puede determinar las bases a que ha de atenerse la Generalidad en el ejercicio de sus propias competencias»¹⁴.

La Sentencia citada está reconociendo la importancia en la Agricultura del dato económico como hemos resaltado desde el comienzo de este trabajo. Por tanto no es extraño que se usen en la jurisprudencia constitucional también las referencias al art. 149.1.13 CE. y al papel coordinador del Estado. Eso sucede, por ejemplo, en las SsTC 144/1985, de 25 de octubre y 45/1991, de 28 de febrero, sobre zonas de agricultura de montaña.

En relación a las ayudas económicas (actividad de fomento de los poderes públicos), también se reconoce un papel al Estado bien que el mero poder de gasto no sea suficiente para atribuir competencias. Fundamentales a esos efectos son las SsTC 13/1992, y 79/1992. Allí, resumiendo, se indicará que el Estado puede intervenir en función de sus poderes sobre ordenación general de la economía lo que supone regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas siempre que se deje un margen a las CCAA al menos para desarrollar y complementar esa regulación y su tramitación. En esta última cuestión solo procederá la gestión centralizada cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector (STC 79/1992).

También fue importante inicialmente en materia de Cámaras Agrarias la STC 132/1989, de 18 de julio. En ella y frente a la competencia exclusiva de la

¹³ Se trataría de los Reglamentos del Consejo de la CEE 822 y 823/1987, de 16 de marzo, sobre organización del mercado vitivinícola y disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, normativa toda ella sustituida por otra como se podrá advertir más adelante.

¹⁴ Igual las SsTC 95/1986, de 10 de julio y 186/1988, de 17 de octubre.

Generalidad de Cataluña se afirmó mediante la referencia al art. 149.1.18 CE la competencia del Estado sobre el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Hablo de una importancia «inicial» porque más tarde se han producido algunas matizaciones significativas por la Sentencia 22/1999 que, por su interés, estudio específicamente en el apartado VII de este trabajo¹⁵.

4. El papel fundamental de la normativa europea. Referencia a la Política Agraria Común y a otras normas europeas

Este es un trabajo sobre la regulación jurídica del sector agrario aragonés, y no sobre la compleja estructura decisional y jurídica de la Política Agraria Común, por lo que no se va a encontrar aquí un estudio específico sobre ella máxime cuando existen aportaciones doctrinales de evidente mérito (POMED, FERNÁNDEZ TORRES) a las que me puedo remitir con la obvia advertencia de que son anteriores a la gran reforma de la PAC habida a partir del acuerdo del Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea de 26 de junio de 2003. Lo que me interesa es mucho más simple: subrayar el dato decisivo que para la configuración de la intervención jurídica aragonesa en el sector agrario tiene la existencia de una Política europea ad hoc sobre cuya importancia tantas pruebas económicas y sociales existen.

A esos efectos comienzo indicando que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contiene en su art. 4.2 d) la referencia a una competencia compartida en el ámbito de la «agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos» y configura luego más específicamente unos ambiciosos objetivos de esa política agrícola común (art. 39) con referencias fundamentales al incremento de la productividad agrícola, a la garantía de un nivel de vida equitativo a la población agrícola, la estabilización de los mercados, la seguridad de los abastecimientos y la garantía de suministro al consumidor a precios razonables. Importante a destacar aquí es la aplicación condicionada a la agricultura de los principios básicos comunitarios de la competencia (art. 40), lo que permite explicar muy bien desde los mismos textos fundacionales, la práctica europea de mantenimiento en determinados productos de unos precios de garantía mediante los cuales es posible también asegurar un cierto nivel de renta. Es obvio que esta política de precios ha primado sobre una política de reforma de estructuras agrarias que, por otra parte, también ha sido perseguida desde instancias europeas aun cuando esas condiciones de precios desaparecen prácticamente desde la nueva PAC a la que me he referido.

¹⁵ Concluyo indicando que la competencia sobre agricultura no ha sido objeto de consideración en la importante STC 31/2010, relativa a la impugnación de muchos preceptos del EC.

La PAC es, pues, un conjunto complejo de decisiones con sus bases normativas a veces difícilmente coherentes y compatibles entre sí que conoce, además, desde los últimos años la mezcla con planteamientos ambientales que incrementan la complejidad notada. En el momento en que se redactan estas páginas (enero de 2014) se acaba de proceder a una profunda revisión de la PAC¹⁶ mediante la publicación en el DOUE de cuatro reglamentos (DOUE, de 20 de diciembre de 2013, L 347). Tendrá un período de duración de hasta 2020 y supondrá, entre otras cosas, pasar de un sistema de pagos por derechos históricos a otro por derechos asignados a la hectárea. Cuantitativamente supone un paso atrás sobre las dotaciones anteriores, pero hay continuidad en el fondo del asunto que supone, sin más, la pervivencia en las ayudas al sector agrario pese a la fuerte crisis económica ahora existente. Supone también una posibilidad de que los Estados miembros de la UE concreten el marco europeo en relación a las necesidades de sus propias regiones¹⁷.

Igualmente me parece necesario citar la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura. Ha sido transpuesta al Derecho español por el RD 261/1996, de 16 de febrero. Directiva y Decreto han sido en Aragón, además, objeto de ejecución por medio del Decreto 77/1997, de 27 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Comunidad Autónoma de Aragón y se designan determinadas áreas Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de fuentes agrarias¹⁸. Con posterioridad puede verse la Orden de 11 de diciembre de 2008 del Consejero de Agricultura y Alimentación, por la que se designan y modifican las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón¹⁹.

¹⁶ El proceso comenzó por la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario». COM (2010) 672/5, Bruselas.

¹⁷ La complejidad de la nueva PAC hace imposible entrar en más detalles. Digamos que España va a conservar un volumen de ayudas de 47.000 millones de euros hasta 2020, lo que supone una reducción sobre las cantidades antes percibidas por el país, pero las perspectivas antes de los acuerdos eran peores. La Conferencia Sectorial de Agua y Desarrollo Rural celebrada en Madrid el 21 de enero de 2014, ha acordado los repartos entre CC.AA.

¹⁸ Ese Código ha sido modificado por el D. 226/2005, de 8 de noviembre.

¹⁹ En el momento en que se redactan estas páginas se encuentra a información pública una Orden por la que se designan y modifican zonas vulnerables otra vez. Se trata, por tanto, de derogar la Orden citada en el texto ampliando el número de zonas vulnerables (vid. Resolución de 27 de mayo de 2013, en el BOA de 11 de julio de 2013).

III. EXPOSICIÓN GENERAL DE LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL SECTOR AGRARIO. ALGUNOS EJEMPLOS

Una vez cumplido el necesario trámite introductorio, pretendo en este apartado llevar a cabo una exposición general de la intervención normativa de la CAr. sobre el sector agrario.

Lo primero y principal que debe decirse es que la política normativa de la CAr. en este terreno, si bien ha conocido frutos numerosos y variados, no se caracteriza en líneas generales por su extrema originalidad, por la búsqueda de soluciones específicas y particulares de la CAr., distinguibles de las existentes en otras CCAA como posibilitaría, en teoría, la competencia exclusiva cuya existencia he constatado en el apartado anterior. En el ámbito de la reforma y desarrollo agrario existió un intento de conducir el aprovechamiento de las tierras transformadas por la vía de la concesión administrativa exclusivamente²⁰ y no por la más habitual de la permisión del acceso a la propiedad por los particulares, si bien la evolución del ordenamiento ha interrumpido ese desarrollo unidireccional²¹. En este mismo orden de cosas, en los últimos años se advierten intentos de actuaciones aisladas con un cierto grado de particularidad como sucede con el Plan del Bajo Ebro Aragonés (vid. el apartado VI).

Existen, además de la anteriormente citada Ley 14/1992, otras normas con rango de Ley en materia de sector agrario en la CAr. Por ejemplo, la de Financiación de 1994 (apartado V) y la de Cámaras Agrarias de 1996 (apartado VII). Las dos tienen la misma característica de escasa originalidad, pues la 14/1992 es una suerte de compendio de las distintas formas de financiación de la actividad agraria existentes en Aragón, con un peligro cierto de constante desactualización, por tanto, y la segunda es lógica consecuencia de la necesidad de llevar también al agro el proceso de descorporativización de la sociedad española iniciado, lógicamente, tras la firme voluntad aplicativa de la CE de 1978.

²⁰ Es la solución de la Ley 3/1987, de 10 de marzo, reguladora del Banco de Tierras.

²¹ La Ley 3/1987 fue derogada por la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad. (Nótese que en los dos casos nos encontramos ante Leyes de final de Legislatura - de la primera y de la segunda respectivamente-, de cierre de actividades «programáticas», por tanto, de Gobiernos de signo distinto). La Ley de 1991 recogía los dos sistemas, concesión y acceso a la propiedad, como en la normativa estatal. En sustitución del Ente Gestor del Banco de Tierras se configuraba el Instituto Aragonés del Patrimonio Agrario, caracterizado también como Organismo Autónomo y que tampoco llegará a constituirse. Por fin, esta Ley fue derogada por la vigente Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de Reforma y Desarrollo agrario. Esta huye de la fórmula de creación de Organismos Autónomos y caracteriza a un llamado Consejo de Patrimonio Agrario como organismo consultivo. La Ley supera en algún punto su mismo título, como sucede con la regulación de las concentraciones parcelarias privadas y con un particular régimen de transmisión de las tierras reservadas.

La mayor parte de la normativa agraria aragonesa se vincula claramente a la aplicación de la PAC, ámbito en el que se produce normalmente, además, una intermediación normativa del Estado. En la tercera edición de este libro proporcioné algunos ejemplos de esta concatenación normativa —en materia de ayudas fundamentalmente— y ahora querría referirme además de mantener algunos de esos ejemplos, a algunas cuestiones nuevas.

Así y en el ámbito del viñedo y de la producción de vino, debe partirse del Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola y el Reglamento (CE) 1227/2000, de la Comisión, de 31 de mayo, por el que se fijan las normas de aplicación del mismo en lo relativo al potencial de producción. En ejecución de estos textos se dictaron varias normas en el plano estatal y en el de Aragón. Más tarde la Unión Europea aprobó el Reglamento (CE) n° 479/2008, del Consejo, de 29 de abril de 2008 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, lo que llevó al Estado a dictar el RD 1244/2008, de 18 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitivinícola. En Aragón y tras varias normas, está vigente el Decreto 144/2008, de 22 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitivinícola²².

También apela claramente a la normativa europea la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Ella regula el concepto de «Explotación agraria prioritaria» que es el susceptible de recibir las ayudas previstas por la Ley dictándose por Aragón el Decreto 125/1996, de 11 de junio, por el que se establece el procedimiento de solicitud y resolución de las Explotaciones Agrarias Prioritarias de la Comunidad Autónoma de Aragón y se regula su funcionamiento y organización.

En desarrollo de la Ley estatal mencionada se dictó el RD 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones. Consiguientemente la CAr. adecuó su normativa sobre el particular mediante el Decreto 206/1996, de 19 de noviembre, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias que es un texto solo entendible como desarrollo de la previa norma estatal.

Lo mismo sucede en la submateria de sanidad vegetal. En este ámbito podemos observar el Decreto 167/1998, de 6 de octubre, por el que se regulan medidas aplicables en caso de introducción en el territorio de la Comunidad

²² En este ámbito del vino podrían citarse también otras normas sobre el particular igualmente orientadas a normativa europea, como el Decreto 136/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los «Vinos de pago» de Aragón y el Decreto 28/2013, de 6 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las disposiciones de aplicación relativas a la indicación de añada o variedad en vinos sin Denominación de Origen Protegida ni Indicación Geográfica Protegida («vinos varietales») y se crea el Registro de Operadores de Vinos Varietales de la Comunidad Autónoma de Aragón. En general sobre toda esta materia es de obligada cita el libro de COELLO (2008).

Autónoma de Aragón de organismos nocivos de los vegetales objeto de cuarentena. El Decreto es desarrollo de algunos textos estatales²³ y éstos, a su vez, de Directivas europeas no añadiendo el texto aragonés otra cosa que especificaciones orgánicas acerca de la representación en el Comité Fitosanitario Oficial o la determinación de cuál es el Laboratorio Oficial en la CAR. En cualquier caso hay que advertir que en esta materia se ha producido la aprobación por el Estado de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, cuyos preceptos, en lo que no se fundamentan en competencias exclusivas del Estado, tienen la naturaleza de normas básicas (vid. disposición final primera).

También está vinculada a normativa europea y nacional la Orden de 20 de abril de 1995, por la que se crea el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica²⁴ y se regulan sus funciones y composición²⁵.

Otras veces la normativa de la CAR. juega al margen de la europea, pero no de la estatal. El RD 1776/1981, de 3 de agosto, reguló el Estatuto de las llamadas Sociedades Agrarias de Transformación, y la Comunidad Autónoma dictó en 1995 una normativa de desarrollo. Hoy está vigente el Decreto 15/2011, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Sociedades Agrarias de Transformación en Aragón.

En el sector ganadero y como ya anticipé en el apartado I, nos encontramos también con una aplicación del título competencial de Ordenación del Territorio²⁶. Como instrumento de ordenación del territorio se aprobaron por Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades de Instalaciones Ganaderas. Ahora debe verse el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la revisión de las Directrices Sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas²⁷.

También tiene alguna aplicación al ámbito de la ganadería, sobre todo en lo relativo al transporte y estabulación de ganado, la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón²⁸.

²³ Cfr. los RRDD 2071/1993, de 26 de noviembre, y 1190/1998, de 12 de junio.

²⁴ Vid. el Reglamento CEE 2092/91, del Consejo, de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica modificado por el Reglamento CEE 2608/93, de 23 de septiembre. La norma estatal es el RD 1852/1993, de 22 de octubre, que envía a las CCAA la competencia para establecer la autoridad competente en esa materia.

²⁵ Fue objeto de una Recomendación formal del Justicia de Aragón que imputaba nulidad de pleno derecho a dicha Orden porque, según él, se atribuían al Comité funciones propias de un Organismo Autónomo habiéndose creado mediante simple Orden y no por Ley como hubiera sido preceptivo.

²⁶ Me remito sobre cuestiones generales competenciales y de concepto al trabajo que sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo realiza en este volumen R. ALCAZAR CREVILLEN.

²⁷ Cfr. sobre el particular CALVO MIRANDA (2010): pp. 1426 y ss.

²⁸ Vid. en su desarrollo el Decreto 187/2008, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal y de la declaración de las asociaciones de protección y defensa de los animales, como entidades colaboradoras de la Administración.

En la materia de Montes la aparición de la Ley estatal de Montes de 2003 antes mencionada ha propiciado aquí la aprobación de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, de muy fuerte contenido ambiental. Y antes de ella se aprobó el Decreto 58/2004, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza. Debe mencionarse también la aprobación de la Ley 15/2002, de 27 de junio, por la que se deja libre de ordenación el aprovechamiento de los pastos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Finalmente y por su objetiva relación con el aprovechamiento agrícola o forestal, podría citarse la regulación que sobre bienes comunales se contiene en los arts. 169 y ss. de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en donde lo que parece primar, sobre todo, es la previsión de facilidades de desafectación de los mismos (vid. arts. 179 y 180).

IV. EL PATRIMONIO AGRARIO DE LA COMUNIDAD Y SU GESTIÓN

En el apartado anterior se ha explicado brevemente el significado y origen de la Ley 14/1992, de 28 de diciembre y ahora corresponde desarrollar con algo más de detalle su contenido.

Su objeto, como bien indica su título, es la regulación del Patrimonio Agrario. Este es un concepto sustantivado, con plena operatividad. No se trata de una mera referencia simbólica sino que estamos, como veremos en seguida con la exposición de su definición, ante un patrimonio «separado», ante una masa patrimonial de titularidad pública caracterizada por su funcionalidad y por una determinada forma de gestión²⁹. Desde luego e inicialmente debe quedar bien claro que no se trata de bienes de dominio público, sino que la relación que une a la Administración autónoma con los bienes que componen el Patrimonio Agrario es muy plural, sí, pero sin duda alguna de naturaleza jurídico-privada.

El art. 1 Ley 14/1992 define el Patrimonio Agrario. Este está constituido por un conjunto de derechos reales que la Comunidad ostenta sobre bienes inmuebles susceptibles de explotación agraria, directamente o previa transformación, que pueden tener distinto origen. La ley se referirá, así, a los adquiridos por la CAR. con origen en procedimientos de transformación de grandes zonas y comarcas, los adquiridos en virtud del ejercicio de derechos preferentes, los cedidos en uso a la DGA y los adquiridos en virtud de cualquier otro título.

²⁹ De la misma forma que sucede con el Patrimonio del Suelo o, menos claramente, con los llamados «patrimonios culturales», en cuanto que en este último caso las regulaciones suelen incluir en él a los bienes de titularidad privada para predicar determinadas obligaciones de disponibilidad para la visita o la investigación.

No obstante esta pluralidad, la mayor parte del Patrimonio Agrario procede de los bienes adquiridos en procedimientos de transformación de grandes zonas de la forma como indica la legislación estatal preconstitucional (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973), lo que se denota en distintos puntos de la Ley. Particular interés en relación a la problemática aragonesa tiene la previsión de la posibilidad de pagar a los Ayuntamientos originalmente titulares de los bienes comunales que se debían transformar, mediante esos bienes ya transformados siempre y cuando se vayan a destinar a una utilización comunal (art. 3)³⁰.

La Ley prevé distintas formas de utilización de ese Patrimonio agrario³¹ pero, no obstante esa aparente pluralidad, se descubre una preferencia legal por una utilización privada que puede adoptar las formas de transmisión de la propiedad o mediante concesión, a elección del adjudicatario (art. 10)³². La adjudicación de los bienes del Patrimonio Agrario respecto a los que la Comunidad Autónoma carezca del pleno dominio, debe hacerse siempre bajo régimen de concesión (art. 15)³³.

En cualquier caso y pese a esta pluralidad de formas de adjudicación hay prescripciones normativas que se aplican indistintamente a las dos. Así, por ejemplo, los requisitos procedimentales para obtener la condición de adjudicatario son los mismos en ambos sistemas. La adjudicación se hará por concurso (art. 18)³⁴ y para unas determinadas finalidades agrarias³⁵ debiendo

³⁰ El precepto denota la realidad de una problemática singularmente existente en algunos lugares (las Cinco Villas y el Ayuntamiento de Ejea, en concreto en actuaciones relativas a la transformación de la zona de Bardenas) y que en el pasado habían tenido gran trascendencia social como tuve ocasión de analizar en un trabajo específico en el que a comienzos de los años 80 y sin la constitución todavía de la CAR. y el posible ejercicio de su potestad normativa, postulé una solución semejante a la ahora regulada para intentar mantener el comunal que debía ser expropiado en un procedimiento de transformación de grandes zonas en las manos públicas. (Vid. la referencia en la bibliografía final).

³¹ El art. 5 de la Ley regula cuatro modalidades de aprovechamiento: adjudicación en propiedad, adjudicación en concesión, explotación directa por la Diputación General de Aragón y adjudicación a entes públicos o privados mediante convenio.

³² Como dije anteriormente, aquí ha radicado uno de los caballos de batalla de la evolución normativa aragonesa sobre la cuestión. En la Ley del Banco de Tierras, la adjudicación era siempre mediante concesión. Ahora es el adjudicatario quien elige. Si elige la forma de concesión, siempre puede optar en cualquier momento por transformar esta forma de adjudicación en adjudicación de propiedad (art. 14).

³³ Pero no estamos, ni por asomo, ante una concesión semejante a las de dominio público, porque los bienes del Patrimonio Agrario no tienen esa condición como he indicado supra.

³⁴ El adjudicatario puede renunciar en cualquier momento a esa cualidad debiendo la Comunidad Autónoma aceptar obligatoriamente esa renuncia. El adjudicatario debería, entonces, devolver los bienes no teniendo derecho a percibir más que las cantidades satisfechas hasta entonces como amortización del precio y el valor de las mejoras necesarias (art. 13).

³⁵ El art. 19 se refiere al destino de los bienes. Son dos los objetivos regulados legalmente: completar explotaciones agrarias ya existentes en el término municipal con el objeto de mejorar su rentabilidad económica y social y constituir explotaciones agrarias viables económica y socialmente. El primer objetivo tiene carácter preferente.

cumplir los participantes en el concurso una serie de requisitos personales³⁶ para poder ser admitidos a él. De la misma forma se estructura legalmente un sistema de baremación con la finalidad de evitar en la medida de lo posible la discrecionalidad de la Administración en la adjudicación (art. 21)³⁷. También existe regulación semejante en lo relativo al ejercicio de los derechos sobre el agua de concesionarios y propietarios en el régimen de acceso diferido a la propiedad al que se hace mención a continuación³⁸.

Efectivamente, en el régimen de acceso a la propiedad hay un período de tiempo de longitud variable (entre cinco o quince años, art. 24.3³⁹) denominado de «acceso diferido a la propiedad» solo transcurrido el cual se hace efectiva la adquisición de las superficies transformadas correspondientes (art. 39)⁴⁰. Durante ese período de tiempo hay unas obligaciones específicas de los futuros propietarios semejantes a las de los concesionarios⁴¹ y entre ellas la de pagar un canon a la Comunidad cuya cuantía se habrá establecido inicialmente en el contrato de adjudicación (art. 23)⁴² conteniéndose algunas guías

³⁶ Se marcan una serie de requisitos tendentes a favorecer la profesionalidad y la no acumulación de tierra por encima de la unidad familiar que se establezca en el Plan General de Transformación de la zona correspondiente (art. 20). Por ello, «el cambio en la naturaleza agraria de los bienes, en todo o en parte, así como la pérdida de la cualidad de explotador directo y personal de los mismos determinarán automáticamente la extinción de la adjudicación, salvo resolución expresa» administrativa (art. 22.2).

³⁷ La Ley ordena que en el baremo de las bases del concurso se tengan en cuenta una serie de circunstancias como vecindad administrativa en el municipio en que se encuentren los bienes, dedicación profesional a la agricultura, joven agricultor, carencia o escasez de propiedad, nivel de ingresos, cargas familiares etc...Lo que no se dice es cómo ponderará cada una de esas circunstancias si bien se establece el criterio del desempate: «a igualdad de puntuación, tendrá derecho preferente el solicitante que resida en el término municipal o, en su defecto, el que reúna una mayor puntuación en el apartado de cargas familiares. De persistir el empate, se decidirá por sorteo» (art. 21.3).

³⁸ La disposición adicional primera dispone que los derechos que como propietario correspondan a la CA. en las Comunidades de usuarios de agua se delegarán en el concesionario o adjudicatario en el régimen de acceso diferido a la propiedad sin perjuicio de la representación directa que pueda corresponder a la Diputación General de Aragón.

³⁹ La falta de criterios legales para precisar ese amplio abanico temporal obliga a pensar que serán las bases que convoquen el correspondiente concurso las que decidirán sobre el particular.

⁴⁰ Al margen de otras cuestiones, la conexión de este sistema con un pago pausado del precio de transmisión, parece bastante clara. Vid. sobre el particular lo que se indica en el art. 23.3.

⁴¹ El art. 26 consigna entre estas obligaciones la de cultivar la tierra y explotar los bienes adjudicados directa y personalmente, permitir la ejecución de las obras previstas en los planes de zona, ejecutar las mejoras impuestas en el título de adjudicación, pagar las cantidades correspondientes y cuantas otras figuren en la Ley y en el contrato de adjudicación.

⁴² La versatilidad de la palabra «canon» en el derecho español es ciertamente sorprendente y desde el punto de vista del jurista pragmático, hasta encomiable. En algunos casos sirve para cubrir figuras de corte tributario, en otros precios públicos, en otros tasas por la utilización del dominio público, y en el caso presente un precio por la utilización de un bien de naturaleza jurídico-privada perteneciente a la Comunidad Autónoma que lo asemeja bastante al precio de un arrendamiento rústico ciertamente atípico.

legales para su determinación que deberán ser precisadas en las correspondientes bases⁴³.

El régimen semejante en el sistema concesional y en el de acceso a la propiedad durante la fase previa se nota también en el que las concesiones son intransmisibles e inembargables (art. 22.1) y los bienes durante el período de acceso diferido a la propiedad son inembargables (art. 22.1).

Las concesiones, por su parte, se otorgan con carácter vitalicio si son para la constitución de explotaciones familiares agrarias y complementarias (art. 24.1)⁴⁴ y por treinta años si se hacen a entidades asociativas con derecho a la renovación (art. 24.2)⁴⁵.

El régimen de transmisión de los bienes del Patrimonio agrario está fuertemente intervenido por la Administración. Durante el período de acceso diferido a la propiedad el adjudicatario necesita autorización administrativa para transmitir los derechos o para constituir sobre los bienes cualquier gravamen o derecho real (art. 12.1). Posteriormente, siempre tiene la Comunidad Autónoma un derecho de adquisición preferente en las transmisiones de bienes que originariamente hubieran pertenecido al Patrimonio Agrario de la Comunidad. El derecho mencionado puede hacerse realidad mediante los mecanismos de los habituales derechos de tanteo y retracto (arts. 31 y ss.).

Finalmente y desde el punto de vista organizativo, hay que mencionar la creación del Consejo del Patrimonio Agrario (arts. 6 y ss.), uno más en la pléthora incontenible de organismos consultivos de que se dota continuamente la CA. Su Presidente es el Consejero y forman parte del mismo dieciséis vocales en representación de la propia Administración autonómica, de los Ayuntamientos en cuyos términos municipales existan bienes del Patrimonio Agrario, de los entes públicos, en su caso, que hayan cedido el uso de inmuebles al Patrimonio Agrario de la Comunidad y de las Asociaciones y Sindicatos Agrarios más representativos en Aragón. Entre las funciones más importantes destaca la de emitir informe previo sobre la convocatoria de los concursos para la adjudicación de los bienes del Patrimonio Agrario de la Comunidad así como sobre el ejercicio de las acciones de rescate y recuperación de bienes adjudicados, también sobre el ejercicio de los derechos de adquisición preferente

⁴³ Vid. a esos efectos lo previsto en el art. 23.2 y 3. Se paga una cantidad en función de una serie de criterios, cantidad que se ve acrecentada en el supuesto del régimen de «acceso diferido a la propiedad» por las entregas a cuenta del precio pactado en la transmisión.

⁴⁴ Debiendo tenerse en cuenta la excepción que supone la jubilación en la actividad agraria dado el tipo de agricultor profesional, cultivador directo, que se busca favorecer legalmente. No obstante, hay un amplio y permisivo régimen de subrogaciones y renovaciones que se contiene en el art. 25 de la Ley.

⁴⁵ Debe exceptuarse el caso de concesiones sobre bienes sobre los que la Comunidad carece del pleno dominio. En esos supuestos y por evidente lógica, la concesión no puede superar el plazo del derecho real limitado que posee la misma Comunidad (art. 17).

sobre bienes procedentes del Patrimonio Agrario de la Comunidad, la proposición al Departamento competente de la adquisición de inmuebles para el Patrimonio Agrario, la propuesta sobre la explotación directa de determinados bienes o su adjudicación por el sistema de convenio etc... (art. 9); es decir, interviene de forma consultiva o ejercitando iniciativas en el ejercicio de las funciones administrativas más relevantes relativas a la gestión del Patrimonio Agrario de la Comunidad.

V. LA FINANCIACIÓN AGRARIA EN ARAGÓN. LAS OBRAS AGRARIAS

Como anticipé, existe una Ley, la 6/1994, de 30 de junio, de financiación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón, que resume las formas de ayudas públicas existentes en la CAr. Igualmente y muy relacionada con la financiación —por lo que es procedente su estudio agrupado—, puede citarse la regulación que sobre las obras agrarias contiene la Ley 14/1992 que acabo de estudiar en el apartado anterior. En su conjunto en esta normativa puede encontrarse una escasa innovación respecto a lo tratado en la correspondiente legislación estatal pudiendo resumirse, en todo caso, que el objetivo general que preside las distintas intervenciones normativas de la CAr. es potenciar su grado de participación financiera.

Así, el art. 64 de la Ley 14/1992, recoge idéntica clasificación de obras agrarias que la contenida en la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, a saber: obras de interés general, obras de interés común, obras de interés agrícola privado y obras complementarias. No hay que precisar aquí nada sobre el contenido de la definición de estas obras bastando con la remisión a la legislación estatal. No obstante se hacen algunas precisiones en la Ley 14/1992 que sí que tenemos que mencionar por su interés desde la perspectiva que trato.

Por ejemplo en esta Ley se dice que siempre se considerarán obras de interés general —y, por tanto, conforme a la sistemática de la legislación estatal deberá asumir la CAr. el 100% de su coste— las obras de «abastecimiento de aguas, urbanización y electrificación de núcleos urbanos». Igualmente serán siempre obras complementarias las de mejora y sistematización de terrenos para riego pudiendo disfrutar de una subvención máxima de hasta el 40%. Por fin, y como cláusula de aplicación general que deja, en realidad, la decisión sobre la financiación a criterio de la Administración autonómica, se dispone que mediante Decreto puedan declararse de interés general determinadas obras (por tanto, con asunción absoluta de los costes por la CAr.) que en la legislación estatal están clasificadas como complementarias o de interés común «atendiendo al criterio de considerar situaciones de especial interés social que afecten a agricultores profesionales y a sus agrupaciones».

La misma voluntad de incrementar la participación de la CAR. se advierte en la Ley 6/1994, de 30 de junio, de financiación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón. El art. 25, incluido dentro de un capítulo denominado «ayudas a infraestructuras básicas agrarias» regula una serie de actuaciones que se considerarán siempre como de interés general⁴⁶ o complementarias⁴⁷, con los efectos económicos que ya conocemos y con el importante efecto jurídico de vincular a la Administración a unas determinadas prestaciones económicas cada vez que exista la voluntad de realizar una obra de las enumeradas en este precepto.

La mención a esta Ley me da pie a realizar una sucinta referencia de contenido general. Se trata de un texto de contenido sistematizador, cuasi pedagógico, en el que la CAR. agrupa todas las actuaciones que pueden merecer un tipo de ayuda pública en Aragón. Aparecen allí la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias, la industrialización agroalimentaria, la comercialización agraria, el fomento del asociacionismo agrario, las ayudas para la protección de riesgos naturales, las ayudas a explotaciones ubicadas en zonas desfavorecidas y de montaña y las ayudas para infraestructuras básicas agrarias. En todos los casos se procede a una pormenorizada descripción de los conceptos que se entienden incluidos dentro de cada expresión con mención a los posibles beneficiarios y a los criterios para determinar las ayudas.

Debe tenerse en cuenta que al margen del plausible esfuerzo de sistematización que representa esta Ley y al no menos valorable criterio de enmarcar la libertad de actuación administrativa, la realidad es que en muchas ocasiones —no en todas, obviamente— las ayudas y sus cuantías son dependientes de políticas europeas y de financiaciones europeas o estatales coordinadas con ellas. En el ámbito del Estado, por poner un ejemplo significativo, la promulgación de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, aporta como quicio de las posibles ayudas agrarias el concepto de «explotación agraria prioritaria» (art. 3) que está al margen de la Ley aragonesa de 1994, un año anterior.

VI. LAS TRANSFORMACIONES EN REGADÍO: EL PLAN DEL BAJO EBRO ARAGONÉS

Punto fundamental de la normativa agrícola en España ha sido la política de colonización, en la terminología tradicional, o la de reforma y desarrollo

⁴⁶ Entre las aquí enumeradas aparecen los caminos generales y de enlace entre pueblos, las obras para la dotación de agua para fines agrarios, actuaciones en repoblación forestal etc...

⁴⁷ Figuran aquí, entre otras varias, el acondicionamiento y mejora de antiguos regadíos y creación de nuevas superficies de riego, las instalaciones para el tratamiento de residuos agrícolas y ganaderos que contribuyan a resolver problemas de ámbito comarcal, la adecuación de entornos de núcleos rurales y zonas ajardinadas etc...

agrario, en la más moderna. Ella ha tenido singular incidencia en Aragón, dada la realización en nuestro territorio de amplias infraestructuras hidráulicas que han posibilitado la puesta en regadío de muchos miles de hectáreas. Hoy el marco jurídico de esa política está contenido en la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 (de pura aplicación supletoria en las distintas CCAA, en realidad) no existiendo en el derecho propio aragonés normativa sustitutiva de significación al margen de la relativa a la gestión del Patrimonio Agrario ya examinada anteriormente. Las actuaciones a realizar en ese ámbito se han incorporado al Plan Nacional de Regadíos en cuya ejecución la Comunidad ya ha dictado alguna norma⁴⁸.

Es bastante claro que en este sector se hace permanentemente presente un problema de coordinación competencial, pues la competencia exclusiva de la CA. sobre agricultura corre en paralelo con la competencia estatal, también exclusiva, sobre el agua —en las cuencas intercomunitarias, como son todas las que forman parte del territorio de Aragón— y las obras hidráulicas de interés general (art. 149.1.22 y 24 CE). Tanto agricultura como agua y obras hidráulicas, son imprescindibles para las actuaciones en reforma y desarrollo agrario, y de ahí la imposibilidad de conjugar estas competencias con independencia una de otra.

Esa cuestión ya se detecta por el RD 643/1985, de 2 de abril de transferencia de funciones y servicios en Reforma y Desarrollo agrario. Aun cuando no desconozco el nulo papel de estos RRDD desde el punto de vista de la atribución o limitación competencial, no cabe duda de que, en otro plano, en ellos puede encontrarse material interpretativo muy interesante para ayudar a la gestión práctica de las competencias.

En efecto, en este RD se habla de la asunción por la CA. de competencias exclusivas de programación, acuerdo y realización de actuaciones de interés de la Comunidad Autónoma en reforma y desarrollo agrario en lógica correspondencia con la competencia exclusiva sobre Agricultura que refleja el EA. Por su parte, quedan en manos del Estado, entre otras, las «obras públicas y planes de actuaciones de interés general de la Nación o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma».

La clave del entendimiento del reparto competencial indicado es, pues, la interpretación de un concepto jurídico indeterminado como es el de interés general. Sobre él caben pocas indicaciones precisas como he tenido ocasión

⁴⁸ Este Plan es muestra de colaboración evidente entre el Estado y las CCAA y se aprueba por RD 329/2002, de 5 de abril. La norma aragonesa a la que me refiero es el Decreto 43/2003, de 25 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la creación de nuevos regadíos de interés social en la Comunidad Autónoma de Aragón. Por otra parte, debe consultarse el Real Decreto 1725/2007, de 21 de diciembre, por el que se cierran las inversiones del primer horizonte del Plan Nacional de Regadíos en mejora y consolidación de regadíos.

de desarrollar en un trabajo específico⁴⁹, bastando con decir que la expresión debe entenderse referida, necesariamente, a obras de un determinado impacto o trascendencia, sobre todo económico, que hace razonable que sea el Estado quien asuma su realización y financiación con independencia de las fórmulas de colaboración que puedan en cada caso pactarse.

A esta colaboración se refiere también el RD que seguimos. Al margen del reparto competencial previsto siempre se deberán establecer fórmulas de colaboración, dice, y «en todo caso los regadíos deberán cumplir las normas básicas de la Administración del Estado sobre la adopción de sistemas de riegos y las orientaciones productivas que deban fomentarse, en el marco de la planificación general de la economía y la regulación de los recursos básicos de la economía nacional».

Pero el RD contiene una concreta forma de colaboración entre el Estado y la CAR. A esos efectos se establece la competencia de la CAR. de ejecutar todos los Planes ya aprobados (son los Planes Generales de Transformación en la terminología de la Ley estatal de 1973). En relación a los que en el momento de la transferencia estén pendientes de aprobación, se indica que se aprobarán por el Consejo de Ministros, pero se elaborarán con la participación de la CAR. Y los planes de obra que les seguirán conforme a la técnica de la Ley de 1973 (los Planes «Coordinados» de Obras), «se aprobarán por ambas Administraciones a propuesta de las Comisiones Técnicas correspondientes» correspondiendo su ejecución de ordinario a la Comunidad Autónoma y la financiación a una u otra Administración según proceda y, se supone, en el marco de los correspondientes convenios que se suscriban. Concluyo indicando que el sistema descrito ha conocido algunas aplicaciones prácticas, por ejemplo en Monegros⁵⁰. Por su parte, la CAR. ha llevado a cabo algunas declaraciones,

⁴⁹ Me refiero a mi estudio «Las obras hidráulicas de interés general» sobre el que doy más indicaciones en la referencia bibliográfica.

⁵⁰ Así y con anterioridad al RD de transferencia, se aprobó por el Consejo de Ministros la declaración de interés nacional de puesta en riego y redistribución de la propiedad rústica de la zona regable de Monegros II (RD 37/1985, de 9 de enero). Con posterioridad el RD 1676/1986, de 1 de agosto, procede a la aprobación del Plan General de Transformación de la zona regable. Más tarde ambas Administraciones llevan a cabo la aprobación de los Planes de obras. Por ejemplo, la Orden Ministerial de 22 de octubre de 1987, aprueba el Plan Coordinado de Obras de la primera fase de la primera parte que comprende los sectores I y II del Plan General de Transformación. Por su parte, el Gobierno aragonés procede por Decreto 93/1988, de 24 de mayo, a aprobar el Plan Coordinado de obras, primera parte, segunda fase. Algunas cuestiones han debido ser variadas, en función de cuestiones ambientales, por la Orden PRE 2043/2004, de 24 de junio, por la que se aprueba el Plan Coordinado de Obras del modificado de la 1ª parte, 2ª fase, (sectores VIII-A y IX-A) y de la 2ª parte, 1ª fase (sectores XI-A y XIII-A) y el Plan Coordinado de Obras de la 3ª parte, 1ª fase (sectores VI-A, VII-A, XVII-A, XVIII-A, XIX-A, XX-XXII-A y XXI-A), ambos de la zona regable de Monegros II (Zaragoza-Huesca), vid. BOE de 25 de junio de 2004 y desde las perspectivas de las competencias aragonesas, la Orden de 29 de junio de 2004 —con idéntico título, obviamente, que la anterior norma estatal en cuanto que como se ha dicho en el texto los Planes coordinados de obras son aprobados por ambas Administraciones- (BOA de 9 de julio de 2004).

como la relativa a la cuenca del río Huecha⁵¹ o, incluso a toda la provincia de Teruel como sucede con el Decreto 162/1991, de 15 de octubre, por el que se regulan las actuaciones de reforma y desarrollo agrario en la provincia de Teruel. Según el mismo toda la provincia de Teruel es susceptible de «acogerse a los beneficios recogidos en los capítulos II, III y IV del Título II de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973».

Una vez realizada una exposición general de los problemas competenciales presentes y expuestas algunas manifestaciones de la actividad estatal y aragonesa sobre la transformación en regadío, llega el momento, conforme a lo anunciado en la rúbrica del apartado, de estudiar una realización normativa específica en Aragón. Me estoy refiriendo a la Ley 10/1997, de 17 de noviembre, por la que se instrumenta la aplicación del Plan Estratégico para el Bajo Ebro Aragonés⁵² y se aprueban medidas para su mejor ejecución. Una Ley que, al margen de su aplicabilidad a una zona específicamente delimitada, tiene pretensiones de una cierta innovación normativa, buena muestra de lo cual es que en ella se indica que no se aplicará la clasificación de obras que contiene la Ley estatal de reforma y desarrollo agrario de 1973 ni la del art. 7 de la Ley 6/1994, de 30 de junio, de la CAr. (examinada en IV) lo que en el plano de lo práctico supone, en realidad, saltar las limitaciones cuantitativas de financiación establecidas en la legislación nombrada siendo un ejemplo de más que extraordinaria generosidad en la política de financiación agraria de la CAr.

El objeto de la Ley es propiciar la transformación en regadío durante un plazo de 10 años de 20.000 Ha de una serie de municipios que se enumeran en el texto legal⁵³ mediante la utilización de aguas del Ebro y de la de los embalses de Mequinenza y Ribarroja.

Es en este punto donde radica la principal originalidad del sistema creado por la Ley. Ya antes en este mismo apartado me he referido a la problemática de la transformación agraria desde el punto de vista competencial,

⁵¹ Por ejemplo, el Decreto 14/1987, de 16 de febrero, declara de interés nacional la mejora de los regadíos existentes en la cuenca del río Huecha. El texto delimita la zona regable (11.400 Ha.) y preve la posterior redacción del Plan General de Transformación. Vid. también el Decreto 88/1995, de 2 de mayo, por el que se declara de interés regional la zona regable de Calcón (Huesca). Es curiosa la utilización de la terminología de «interés nacional» en el Decreto 14/1987, y de interés regional en el 88/1995, con el mismo fundamento normativo en los dos casos.

⁵² Las siglas correspondientes a esta expresión son PEBEA y se hace uso y abuso de ellas abundantemente a lo largo de la Ley y de las normas de desarrollo. En el art. 9 del Decreto 204/1997, de 23 de diciembre, de desarrollo de la Ley, se habla del otorgamiento del «título de PEBEA» para referirse a quienes obtienen resolución positiva de que pueden acogerse a los beneficios de la Ley. Este Decreto, así como el 13/1999 que lo modifica, están derogados por el Decreto 64/2001, de 27 de marzo, que es el actualmente vigente.

⁵³ El espacio territorial afectado es el comprendido entre los Municipios de Pastriz y Fayón. El conjunto de Municipios se enumera en el art. 2.2. Pueden excluirse determinados sectores de esos Municipios por razones medioambientales o técnicas (art. 3.2).

problemática consistente en la necesidad de cohonestar las competencias autonómicas sobre agricultura con las estatales sobre el agua. Pues bien, en el caso presente el Preámbulo de la Ley informa de la existencia de un convenio con una empresa privada que ha posibilitado la consecución de una reserva de aguas para riego⁵⁴ ante la Confederación Hidrográfica del Ebro⁵⁵, con una dotación máxima por hectárea y año de 5.500 metros³ lo que supone una dotación máxima anual de 110 hm.³, con lo que se pueden regar esas 20.000 Ha. Con fundamento en esa reserva se podrán, en su momento, solicitar por los beneficiarios del Plan las correspondientes concesiones de agua con las que atender las necesidades de sus parcelas una vez transformadas.

Por lo demás la norma contiene las prescripciones típicas de una operación de transformación en la que se debe cohonestar la necesaria y conveniente actividad de los poderes públicos con la imprescindible iniciativa de los particulares. Hay, así, regulación sobre quién puede ser beneficiario⁵⁶, medidas sobre la ordenación de la propiedad⁵⁷, trámites expropiatorios⁵⁸, medidas de

⁵⁴ Como quiera que las aguas de los embalses de Mequinenza y Ribarroja estaban concedidas a una empresa para uso hidroeléctrico, ha sido preciso un previo convenio de la DGA con esa empresa para facilitar la reserva a que se hace mención en el texto que, en otro caso, hubiera sido imposible al tratarse de aguas concedidas para un determinado uso no cabiendo otra alternativa que la expropiación prevista en el art. 60.2 TRLA (de 2001). al ser el uso agrícola preferente respecto al hidroeléctrico. Los titulares de los aprovechamientos hidroeléctricos aparecerán en el art. 8 el Decreto 204/1997 que desarrolla la Ley, para disponer la necesidad de concederles audiencia en el procedimiento para otorgar la aprobación de los proyectos de transformación en regadío.

⁵⁵ En el Preámbulo de la Ley se hace mención al art. 92 del RDPH aprobado por el RD 849/1986, de 11 de abril, como elemento normativo fundamentador de tal reserva. En el Preámbulo del Decreto 13/1999, de 24 de febrero, al que luego se hará referencia, se indica que la reserva de caudales fue concedida por Resolución de 24 de julio de 1998 del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

⁵⁶ El art. 4 atribuye la condición de beneficiario a las personas tanto físicas como jurídicas, incluyendo a las entidades locales respecto a sus bienes. En todo caso se da carácter prioritario para recibir ayudas a las agrupaciones de agricultores que se constituyan con la finalidad de transformar en regadío varias parcelas en común y a las solicitudes de las entidades locales respecto a sus bienes. En los dos casos, obviamente, los bienes de agrupaciones y de entidades locales deberán cumplir las prescripciones técnicas que se dispongan.

⁵⁷ El art. 6 es el que contiene una suma de decisiones sobre el particular. Se atribuye, así, al Gobierno la fijación de la «unidad mínima de transformación» que es la superficie que ha de tener una parcela, como mínimo, para poder beneficiarse de las ventajas que contiene la Ley. Hay regulada una intervención administrativa sobre las transmisiones de la propiedad de parcelas afectadas por el PEBEA debiendo notificarse la intención de transmitir a la Administración que puede ejercitar el derecho de tanteo pudiéndose llegar en caso de falta de notificación o de ser ésta defectuosa, al derecho de retracto. En el caso de que la Administración adquiera bienes por esta vía, los gestionará de acuerdo con lo que dispone la Ley de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma (me remito a lo estudiado en III).

⁵⁸ El art. 8 se dedica a este particular precisando cómo se declara la utilidad pública e interés social de las obras y actuaciones a efectos de la expropiación forzosa. Igualmente hay regulación sobre la valoración de bienes y, preventivamente, acerca de la propuesta de declaración de urgencia que se atribuye al órgano correspondiente del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (que tenía esa denominación en el momento de promulgación de la Ley).

ordenación del territorio⁵⁹ y unas referencias algo atípicas a unas llamadas «cuestiones hidrológicas» que aun siendo reproducción de preceptos estatales suenan bastante extraños, jurídicamente hablando, en una Ley autonómica⁶⁰.

La Ley se cierra con la previsión de un sistema de ayudas económicas sin el cual, obviamente, no es entendible la Ley ni su ejecución⁶¹ y con la remisión a la potestad reglamentaria de la CAR. para que establezca las bases procedimentales para la transformación en regadío⁶². Una Comisión de Seguimiento desarrollará funciones de impulso, control y coordinación en la ejecución del Plan (art. 12).

VII. LA REGULACION DE LAS CAMARAS AGRARIAS Y DE LOS CONSEJOS REGULADORES DE LAS DENOMINACIONES GEOGRÁFICAS DE CALIDAD

En este apartado vamos a llevar a cabo el estudio de dos cuestiones con la referencia común de referirse a Corporaciones de Derecho Público.

Comienzo tratando, así, la Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón modificada por la Ley 5/2001, de 25 de abril. La Ley debe comprenderse, como ya he indicado, inmersa en el largo proceso de descorporativización de la Sociedad y de la Administración en España y que ya ha tenido algunos hitos significativos, como lo relativo a las Cámaras de la Propiedad Urbana, y algunas interrupciones de peso, como la de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Desde luego es evidente que la permanencia de un cierto aunque muy disminuido ámbito corporativo en el sector agrario —que es lo que, en realidad, significa la Ley aragonesa— no significa atribuir a estos órganos ninguna clase de peso representativo. La Exposición

⁵⁹ Bajo esta expresión el art. 5 de la Ley encomienda a la Administración autonómica la realización de una serie de obras (electrificación, mejora de infraestructuras...).

⁶⁰ Hay en el art. 9 referencias a las servidumbres forzosas de acueducto, a la obligatoria constitución de Comunidades de Regantes o de Junta Central de Usuarios, e incluso a la forma de caducar las concesiones que se otorguen. Nada de esto debería encontrarse necesariamente en esta Ley bastando con los correspondientes preceptos de la legislación estatal de aguas, que es la precedente para regularlos dado el tipo de reparto de competencias sobre el agua aplicable en Aragón, Comunidad cuyo territorio pertenece a cuencas intercomunitarias.

⁶¹ Las ayudas previstas legalmente son de dos tipos: una que se concede a fondo perdido a cada proyecto aprobado y que se medirá en forma de una cantidad económica por hectárea a transformar y otra que se abonará cuando hayan tenido lugar las obras de transformación con sujeción al Proyecto y que también consistirá en una cantidad económica por ha. modulable según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y la cuantía de la superficie a transformar. Se prevé también la firma de convenios con entidades financieras para establecer mecanismos que faciliten la realización por los beneficiarios de inversiones en condiciones preferentes (art. 11). Vid. el desarrollo de todo ello en el Decreto 64/2001, antes mencionado

⁶² La regulación vigente se encuentra en el Decreto 64/2001, antes mencionado.

de Motivos es consciente de la falta de representatividad del sector que tienen las Cámaras Agrarias y que las que nacen por la Ley no pueden aspirar a ejercer esa función, cuestión que se hace todavía más explícita en el texto articulado⁶³.

La competencia que ejercita la CAr. en este ámbito es calificada como exclusiva (art. 71. 29ª EAr.) si bien la STC 132/1989, dispuso la capacidad del Estado de establecer las normas básicas sobre Cámaras Agrarias⁶⁴ con fundamento en lo establecido en el art. 149.1.18 CE. Con posterioridad, la STC 22/1999, de 25 de febrero, recaída en un recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra la Ley vasca 6/1990, de 15 de junio, de Cámaras Agrarias, pero perfectamente extendible en su doctrina a la situación aragonesa en cuanto que los preceptos estatutarios son semejantes, matiza significativamente la anterior doctrina reduciendo los poderes del Estado en cuanto que indica que «las Cámaras Agrarias son corporaciones de afiliación voluntaria, que solo de modo parcial participan de la naturaleza propia de las Administraciones Públicas, sin que, por lo demás, deba olvidarse que se trata de corporaciones vinculadas a la Administración de las Comunidades Autónomas, no a la Administración estatal. *Por todo ello, como queda dicho, la posibilidad de penetración en esta materia de lo básico ex. art. 149.1.18 CE, es aquí ciertamente reducida*» (el resalte tipográfico es mío). Por si no fuera suficiente se añade que «debe tenerse en cuenta que el hecho de que la competencia autonómica sobre Cámaras Agrarias sea exclusiva y no se ciña a las funciones de desarrollo legislativo y ejecución, implica que la Comunidad Autónoma no está únicamente habilitada para desarrollar las bases establecidas por el Estado y ejercer las funciones ejecutivas, sino que en este caso dichas bases operan tan sólo como límite al ejercicio de la competencia autonómica».

La Ley, decía *supra*, supone el mantenimiento, si bien fuertemente disminuido, de una Administración corporativa en este sector. En efecto, el texto legal examinado establece la extinción de las Cámaras Agrarias Locales (disposición adicional segunda) constituyéndose solamente una Cámara Agraria por provincia (art. 5).

Y hablo de «Administración corporativa» porque estamos ante Corporaciones de Derecho Público (art. 2) que pueden ejercer funciones públicas por

⁶³ El art. 10.2 indica, así, que «no serán propias de las Cámaras Agrarias las funciones de representación, negociación y reivindicación, en nombre y defensa de los intereses económicos, sociales, profesionales y sindicales de los profesionales del sector agrario, que corresponden exclusivamente a las organizaciones profesionales agrarias legalmente constituidas».

⁶⁴ Estas normas estarían hoy constituidas por la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias con las modificaciones de las Leyes 23/1991 de 15 de octubre y 37/1994, de 27 de diciembre.

delegación si bien sus principales funciones son consultivas (art. 9)⁶⁵ y se relacionan con la Administración a través del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en la terminología actual (art. 3)⁶⁶.

El régimen jurídico de las Cámaras está contenido en la Ley y en las normas que en su desarrollo puedan dictarse en función de la autorización contenida en la disposición final primera. No obstante se hace una particular remisión a los Estatutos de las Cámaras (art. 8) que serán aprobados libremente por éstas debiendo ser remitidos al Departamento correspondiente para que éste «compruebe su adecuación a la normativa vigente». A pesar de la importancia que la Ley parece otorgar a los Estatutos⁶⁷, no parece que queden muchas materias sustantivas susceptibles de ser regulados por ellos dada la pormenorización de otros preceptos de la Ley.

Ello se advierte, singularmente, en lo relativo a los órganos de las Cámaras (arts. 11 y ss.), quizás el tema más propio para una regulación estatutaria. La Ley define como órganos de las Cámaras el Pleno, la Comisión Ejecutiva y el Presidente.

La configuración y competencias son las típicas en órganos de esta naturaleza. Así, el Pleno es el órgano supremo y al que corresponden las competencias más importantes como aprobar los Estatutos⁶⁸, elegir y revocar al Presidente y a los miembros de la Comisión Ejecutiva, aprobar la memoria anual de actividades, el presupuesto y la liquidación de éste etc...Lo compo-

⁶⁵ El precepto indica que actuarán como entidades de consulta y colaboración «en materias agrarias», emitiendo informes o realizando estudios. Igualmente el art. 9 y como competencia de las Cámaras les otorga la de administrar sus recursos y patrimonio.

⁶⁶ Esta relación parece apoderar al Departamento para ejercer una tutela de imprecisos contornos. Además de lo que luego se diga en relación a los Estatutos, el art. 16 ordena que se le envíen también la Memoria anual y los Presupuestos «a fin de que la Administración analice su grado de adecuación a las disposiciones normativas aplicables» (ap. 2º). Igualmente el Departamento puede ordenar la «realización de auditorías en orden a determinar la correcta aplicación de los fondos públicos percibidos por las Cámaras» (ap. 3º).

⁶⁷ El art. 8.3 indica como contenido necesario de los Estatutos el siguiente: a) El domicilio y ámbito territorial de la Cámara (parece obvio que es el provincial); b) La denominación de la Cámara, en la que debe constar la expresión «Cámara Agraria» y el nombre de la demarcación correspondiente; c) Los órganos de gobierno, su composición y funcionamiento, la forma de designación y remoción de sus cargos, las facultades que ejercen y el procedimiento para la deliberación y toma de decisiones, así como su régimen de convocatoria; d) Las funciones asignadas a dichos órganos; e) El régimen económico, indicando la forma de obtener y administrar sus recursos y patrimonio; f) Los mecanismos que permitan la presentación de propuestas y mociones, la exigencia de responsabilidad y la presentación anual de la memoria de actuaciones y de la rendición de cuentas; g) Los derechos y deberes de sus miembros.

⁶⁸ El art. 11. 2. a) dice que esa aprobación es inicial, pero ningún precepto confiere a órgano alguno la competencia de aprobación «final», pues el art. 8.2 —que añade asistemáticamente que la aprobación del Pleno se realizará por mayoría absoluta y dentro de los seis meses siguientes a su constitución— solo otorga a la Administración autonómica un papel de comprobación de la legalidad sin precisar más.

nen 25 personas que son elegidas de acuerdo con el procedimiento regulado en los arts 17 y ss. de la Ley.

En cuanto al personal, la Ley parte de la posibilidad de contratación en régimen de derecho laboral (art. 15.2)⁶⁹ si bien las referencias están marcadas por el respeto a los derechos adquiridos del personal transferido, entendiéndose dentro de ellos el de la misma condición de funcionario⁷⁰.

En segundo lugar quería referir brevemente cómo la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón, al tratar de las denominaciones geográficas de calidad (arts. 27 y ss.)⁷¹ se refiere a sus órganos de gestión (art. 33) bajo el nombre de consejos reguladores (33.5). En relación a los mismos se dice que tienen «personalidad jurídica propia, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Su funcionamiento estará sujeto al régimen de derecho privado con carácter general, a excepción de las actuaciones que supongan el ejercicio de potestades públicas, en las cuales se someterán a las normas de derecho administrativo». De esta definición, de la composición que se regula (productores, elaboradores y, en su caso, comercializadores inscritos en los registros correspondientes de la denominación, art. 34.1), unido a la característica que siempre se debe mantener de la «representatividad de los intereses económicos de los distintos sectores que integran la denominación» (art. 34.2), de su finalidad que debe ser «la representación, defensa, garantía y promoción de la denominación geográfica» (art. 35.1), así como de la tutela administrativa a que están sometidos por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente en la denominación actual (art. 36), creo que se deduce inequívocamente su carácter de corporaciones de Derecho Público. Son los consejos reguladores de las denominaciones geográficas de calidad, así, entidades nacidas para representar y defender intereses privados, pero que por ministerio de la Ley tienen también encargadas una serie de funciones públicas. El art. 36.2 se refiere, por ello, a una serie de funciones que según el art. 36.2 están sometidas al derecho administrativo y serían, por tanto, las funciones públicas a ejercer. Son éstas:

«gestionar los correspondientes registros de operadores de la denominación» (art. 36.2.b).

⁶⁹ Se dispone, no obstante, que a este personal se aplique el régimen de incompatibilidades aplicable al personal de las Administraciones Públicas (art. 15.2).

⁷⁰ Recuerdo ahora que las Cámaras Agrarias fueron transferidas a la CA. por el RD 564/1995, de 7 de abril. La disposición adicional primera de la Ley es la que se refiere pormenorizadamente a la situación jurídica del personal transferido. Respecto a los funcionarios se dispone, incluso, el modo y forma de integración en la función pública de la CA.

⁷¹ Sobre las mismas vid. el Decreto 5/2009, de 13 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del contenido mínimo de la normativa específica de determinadas denominaciones geográficas de calidad de los alimentos y del procedimiento para su reconocimiento.

«gestionar las cuotas obligatorias que se establezcan en el reglamento de la denominación para su financiación» (art. 36.2.j).

«expedir certificados de origen y precintos de garantía, incluida la autorización de las etiquetas y contraetiquetas de los productos amparados por la denominación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente» (art. 36.2.k),

«controlar el uso de las etiquetas comerciales utilizables en los productos protegidos, a través de los servicios técnicos, en aquellos aspectos que afecten a la denominación» (art. 36.2.l) y

«en su caso, establecer para cada campaña, con base en criterios de defensa y mejora de la calidad, y dentro de los límites fijados por la norma técnica, por el reglamento de cada denominación o por el correspondiente manual de calidad, los rendimientos, límites máximos de producción o transformación o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos».

VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

COELLO MARTIN C. (2008), *Las Bases históricas y administrativas del Derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las denominaciones de origen*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

DELGADO PIQUERAS F. (1999), «Planificación hidrológica y planificación agraria. Consideraciones jurídicas», en A. EMBID IRUJO (dir.) *Planificación hidrológica y política hidráulica*, Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO A. (1984), «Acerca de la posibilidad de preservar el Patrimonio comunal del Ayuntamiento de Ejea en un procedimiento de transformación de zonas regables», RAP 104, pp. 491 y ss. y en *La defensa de los comunales*, Civitas, Madrid, 1993.

EMBID IRUJO A. (1995), «Las obras hidráulicas de interés general», en A. EMBID IRUJO (dir.), *Las obras hidráulicas*, Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO A. (2011), «La crisis del agua, de la agricultura y de las finanzas públicas: el papel del Derecho», en las pp. 21 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.), Thomson-Reuters, Cizur Menor.

ESTEVE PARDO J. (1995), *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*, Civitas, Madrid.

FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R. (1983), «Las obras públicas», RAP 100-102, vol. III, pp. 2427 y ss,

FERNÁNDEZ TORRES J.R. (2000), *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la Agricultura Europea y Española*, Aranzadi, Cizur Menor.

- GARRIDO A., BARDAJI, I. e IGLESIAS E. (2011): «La agricultura de regadío en la PAC del 2020: distinguiendo lo posible de lo deseable», en las pp. 101 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.), *Agua y agricultura*, Thomson-Reuters, Cizur Menor.
- GONZÁLEZ GARCÍA M^a A y GARCÍA SALETE M. (2003), *El Derecho agrario en los veinte años del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Instituto de Derecho Agrario, Zaragoza.
- LÓPEZ BENITEZ M. (1996) *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona.
- LÓPEZ RAMON F. (1990), «Agricultura», *Derecho Público Aragonés*, 1^a ed., Zaragoza, pp. 487 y ss.; igual «Agricultura», *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, (dir. S. MARTIN-RETORTILLO), La Ley, Madrid, 1991, pp. 287 y ss.
- LÓPEZ RAMÓN F. (2002), *Principios de Derecho forestal*, Aranzadi, Cizur Menor.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER S. (2000), *Las obras hidráulicas en la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid.
- MONGE A.L. (1999), «Algunas reflexiones a propósito y sobre la Ley de Cooperativas de Aragón», *RArAP* 14, pp. 295 y ss.
- MORENO MOLINA J.A. (1998), *La protección ambiental de los bosques*, Marcial Pons, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO S. (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol I, 2^a edición, Iustel, Madrid, pp. 675 y ss.
- OLIVAN DEL CACHO J. (1994), *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas, Madrid.
- PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL I, y SOLÁ MARTÍN M.A. (2003), *Regulación legal de los aprovechamientos de pastos y leñas en los Montes públicos aragoneses*, Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, Zaragoza.
- POMED SANCHEZ L. (1999), «La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea», *RAP* 148, pp. 133 y ss.
- TUDELA ARANDA J. (1987), «Comunidad Autónoma y reforma agraria: la Ley del Banco de Tierras de Aragón», *RAP* 114.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

Rafael ALCÁZAR CREVILLÉN

ABOGADO DEL ESTADO EN EXCEDENCIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: POTESTAD PÚBLICA Y COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: 1. La potestad pública de ordenación del territorio. 2. La ordenación del territorio como competencia autonómica: A. Las competencias de otros poderes públicos con transcendencia territorial. B. El alcance específico de la competencia de las Comunidades Autónomas en Ordenación del Territorio. III. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: ACTIVIDAD NORMATIVA Y DE EJECUCIÓN EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL: 1. La Ley Aragonesa de Ordenación del Territorio. 2. Instrumentos de Planeamiento Territorial. 3. Instrumentos de Gestión Territorial e Instrumentos Especiales de Ordenación Territorial. 4. Instrumentos de información territorial. 5. Instrumentos complementarios de la Ordenación del Territorio.– IV. La legislación urbanística aragonesa: 1. Antecedentes. 2. El marco constitucional y legal de la competencia legislativa aragonesa en materia de urbanismo. La Ley estatal de Suelo. 3. La Ley de Urbanismo de Aragón y su reciente reforma: A. Pretensiones del Legislador. B. Normas Preliminares. C. Régimen Urbanístico del Suelo: a) Clases de suelo. b) Estatuto Urbanístico de la Ciudadanía. c) Libertad de empresa y actividad urbanística. d) Régimen estatutario de la propiedad del suelo. D. Planeamiento Urbanístico: a) El Plan General. b) Instrumentos de planeamiento de desarrollo: b.1. Planes Parciales. b.2. Planes Especiales. b.3. Estudio de Detalle. b.4. Ordenanzas de edificación y urbanización. c) Instrumentos de Planeamiento Supletorios de los Ordinarios. d) Disposiciones Comunes. E. Ejecución del Planeamiento: a) Instrumentos especiales: a.1. Directriz Especial de Urba-

nismo. a.2. Sistema de Información Urbanística de Aragón. a.3. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. a.4. Los Consorcios de Interés General. a.5. Programas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico. a.6. Norma Técnica de Planeamiento. a.7. Convenios Urbanísticos. a.8. Patrimonios Públicos de Suelo. a.9. Áreas de tanteo y retracto. b) Instrumentos Generales de Ejecución: b.1. Normas Generales. b.2. Aprovechamiento urbanístico. b.3. Actuaciones Aisladas. b.4. Actuaciones integradas. b.5. Reparcelación. c) Sistemas de Actuación: c.1. Reglas Generales. c.2. Sistemas de Actuación Directa. c.3. Sistemas de Actuación Indirecta. d) Actuaciones de rehabilitación urbana. e) Obtención de terrenos dotacionales. f) Sectores concertados de urbanización prioritaria. F. Edificación y Uso del Suelo: f.1. Normas de directa aplicación. f.2. Edificación forzosa. f.3. Títulos habilitantes de naturaleza urbanística. f.4. Parcelaciones. f.5. Deber de conservación. f.6. Cédula Urbanística. G. Disciplina Urbanística. a) Inspección Urbanística. b) Técnicas de Protección de la Legalidad Urbanística. c) Régimen de Infracciones y Sanciones. H. Régimen Urbanístico Simplificado. I. Régimen Transitorio.

I. INTRODUCCIÓN

Como ocurriera en la anterior, esta Quinta Edición del Derecho Público Aragonés pretende exponer sistemáticamente el resultado del ejercicio por los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma de sus potestades legislativas y reglamentarias en las diversas materias de su competencia encuadradas en el campo propio del Derecho Público. Es por ello que mi intención no es llevar a cabo un análisis teórico sobre el alcance conceptual de las competencias exclusivas aragonesas en materia de Ordenación Territorial y de Urbanismo, sino tratar de que el lector pueda hacerse una idea del régimen jurídico aragonés en estas materias resultante de las normas autonómicas en vigor.

Exponer la normativa vigente en Aragón en estos sectores exige, previamente, recordar las reglas de juego de las competencias del Estado y de nuestra Comunidad que inciden sobre los mismos. Estas reglas siguen siendo las sentadas en las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1.997, de 20 de marzo, dictada en relación al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y 164/2001, de 11 de julio, emitida en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 3004/1998, 3144/1998 y 3182/1998 deducidos contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones¹.

II. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: POTESTAD PÚBLICA Y COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1. La potestad pública de ordenación del territorio

La sociedad se asienta en un determinado territorio y está sujeta a las directrices que emanan del Poder para configurar el concreto modo en que ese

¹ Vide S.T.C. 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio.

asentamiento social debe llevarse a cabo. Desde esta perspectiva, la Ordenación del Territorio es la potestad pública tendente a definir un Modelo Territorial y a lograr que todas las actividades que inciden en un concreto espacio se ajusten a ese modelo preestablecido, coordinando los elementos físicos con los factores económicos y sociales y con todas las potestades públicas cuyo ejercicio se proyecta sobre el territorio, aunque estén atribuidas a distintas Administraciones Públicas, (Europea, Estatal, Autonómica y Local).

Pero, además, la «Ordenación del Territorio» es una materia sobre la que nuestra Constitución, en su artículo 148.1.3º, ha permitido que todas las Comunidades Autónomas asumieran competencias exclusivas. Así lo hizo Aragón desde la primera versión de su Estatuto de Autonomía, y así lo sigue proclamando el Estatuto vigente, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en cuyo artículo 71.8ª se declara corresponder a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en la materia de «*Ordenación del Territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental*».

A pesar del uso de este calificativo, «exclusiva», referido a esta competencia autonómica, es indudable que la potestad pública de ordenación del territorio comprende mucho más que la competencia autonómica exclusiva sobre ordenación del territorio: tal potestad está atribuida, además de a las respectivas Comunidades Autónomas, a otros entes públicos territorialmente superiores e inferiores a éstas.

Ahora bien, cuando técnicamente queremos precisar ambos conceptos de ordenación del territorio, como potestad pública y como competencia autonómica, nos encontramos con gravísimas dificultades porque, cuanto más se profundiza en la doctrina española sobre esta materia, más es la perplejidad que produce constatar que casi existen tantas posiciones sobre el particular como autores han escrito sobre la misma. Como luego veremos, la delimitación del alcance y contenido de la competencia exclusiva autonómica de ordenación del territorio y urbanismo ha avanzado mucho gracias a la abundante y cada vez más afinada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En cambio, el concepto amplio de la Potestad Pública de Ordenación del Territorio sigue estando en trance de elaboración por nuestros autores quienes, en un intento de sistematizar lo variopinto, pueden agruparse en las siguientes posiciones fundamentales:

A) Los que entienden la potestad pública de ordenación del territorio como potestad urbanística supramunicipal (autonómica o, incluso, estatal), condicionante del modo en que debe llevarse a cabo el planeamiento urbanístico municipal².

² Entre estos autores pueden citarse a Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, (Lecciones de Derecho Urbanístico. Civitas Madrid. 1.981. Págs. 37 y ss.) y, entre los ara-

B) Los que consideran que la potestad pública de ordenación del territorio es una atribución que permite a la Administración titular de la misma la simple coordinación de las distintas competencias administrativas que implican una dimensión territorial, especialmente, de las potestades en materia de planificación económica y urbanística³.

C) Y los que vinculan la ordenación del territorio con la protección del medio ambiente, especialmente en un ámbito regional, para lograr el mayor bienestar de la población y la mejora de la sociedad, como potestad pública propia del Estado Social de Derecho⁴.

Nos quedamos con la tesis del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza D. Fernando LÓPEZ RAMÓN, cuando concibe esta potestad como «función pública horizontal que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales en una forma que permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y de la mejora de la calidad de la vida»⁵.

2. La ordenación del territorio como competencia autonómica

A. *Las Competencias de otros poderes públicos con trascendencia territorial*

La potestad pública de Ordenación del Territorio a la que me he referido en el anterior apartado no es la competencia que la Constitución Española, en el artículo 148.1.3º, permite asumir, con carácter exclusivo, a las Comunidades Autónomas. Esta segunda acepción es, forzosamente, mucho más limitada porque aquella potestad pública se ostenta, como antes dije, por otros poderes distintos del propio de cada Comunidad Autónoma:

a) La Unión Europea, según el artículo 130.S.2 del Tratado de Maastricht, ha asumido ciertas competencias en la materia permitiendo que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, pueda adoptar medidas de ordena-

goneses, a Ignacio PEMÁN GAVIN, («Límites Contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo», Revista de Derecho Urbanístico, nº 107, marzo-abril 1.998).

³ Esta postura, propia de la «Raumordnung» alemana, se ha mantenido por prestigiosos autores españoles como Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Manual de Derecho Urbanístico. Abella. Madrid. 1.995. Págs. 16 y ss.) y Ramón MARTÍN MATEO («La Ordenación del Territorio y el Nuevo Marco Constitucional». Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica nº 26. 1.980. Págs. 210 y ss.).

⁴ Vid. Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ. «La Ordenación del Territorio en las comunidades Autónomas: Los Planes Insulares Canarios de Ordenación». Revista de Derecho Urbanístico. Julio-agosto-septiembre 1.989. Págs. 88 y ss.).

⁵ Puede constatarse esta evolución, en Fernando LÓPEZ RAMÓN. Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio. Aranzadi. 1.995. Pamplona, donde publicó varios trabajos vertidos en anteriores publicaciones editadas entre 1.987 y 1.994.

ción territorial, de utilización del suelo (con excepción de la gestión de residuos) y en materia de recursos hídricos.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea ya otorgaba específicas potestades al Ejecutivo Europeo en este campo como lo eran el establecimiento y desarrollo de infraestructuras europeas de transporte, energía y comunicaciones (art. 129); las políticas regionales de cohesión económica y social a través de los Fondos Europeos (art. 130); y la protección del Medio Ambiente (art. 130). El ejercicio de estas potestades puede permitir a la Unión definir un Modelo Territorial de Europa a cuya consecución dirija sus esfuerzos y recursos fundamentales. Así, la Estrategia Territorial Europea (Potsdam, 1999) y la Agenda Territorial Europea (Leipzig, 2007), adoptadas por los ministros responsables de ordenación del territorio de los estados miembros de la Unión Europea; los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000), documento promovido por el Consejo de Europa; o la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Comisión Europea (2001).

b) Pero también el Estado Español tiene genuinas potestades públicas de ordenación del territorio nacional. Las competencias del Estado desgajadas de esa macropotestad de Ordenación del Territorio son indudables aunque deben estar siempre presididas y limitadas por los principios generales cristalizados en la Constitución Española que, para su validez, deben asumirse en los Modelos Territoriales que se diseñen, (interdicción de la arbitrariedad, libertad de empresa, calidad de vida y medio ambientes adecuados, promoción del progreso social y económicos y del enriquecimiento del patrimonio cultural y artístico, derecho a una vivienda digna, solidaridad y unidad del Estado). En unos casos, estas competencias son globales y, en otros, son sectoriales, pero siempre con una incidencia territorial cuyo ejercicio por el Estado no pueden impedir ni limitar a las Comunidades Autónomas el uso de su respectiva competencia teóricamente «exclusiva» de ordenación del territorio.

b.1) Entre las competencias estatales genéricas o globales con clara incidencia en la ordenación territorial deben destacarse, principalmente, las que le vienen atribuidas en los apartados 1, 13 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución Española, es decir, la competencia exclusiva para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la economía y la competencia para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente.

El Tribunal Constitucional dejó claro desde el principio⁶ y ratificó desde sus Sentencias 61/1.997, de 20 de marzo, relativa al Texto Refundido de la Ley

⁶ (Vide S.T.C. 77/1.984, 56/1.986, 227/1.988 y 149/1.991).

sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1.992, y 164/2001, de 11 de julio, emitida en los recursos de inconstitucionalidad acumulados deducidos contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que se proyectan de forma inmediata sobre el espacio físico y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio, de forma que no cabe negar legitimidad a que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias haciendo uso de los instrumentos que considere idóneos.

Pues bien, al ejercer esas competencias globales o genéricas, el Estado puede fijar las bases del Estatuto de la Propiedad Urbana en forma que condicione la competencia autonómica de ordenación del territorio (y, como veremos, de urbanismo), pero sin preestablecer el modelo acabado de estrategia territorial de cada Comunidad Autónoma, (S.T.C. 61/1.997 y 164/2001); puede también efectuar la planificación general de la Economía coordinando las planificaciones autonómicas, con el consiguiente condicionamiento de la estrategia territorial que cada Comunidad autónoma pretenda llevar a cabo⁷ y puede establecer las bases, (aquí con el significado de «mínimos»), de protección del medio ambiente y de los recursos naturales en los matizados términos de la S.T.C. 102/1.995, de 26 de junio⁸.

Ahora bien, en el ejercicio de estas competencias globales, el Estado no puede establecer un Plan Nacional al que queden jerárquicamente subordinados los modelos territoriales autonómicos. Como dijo la S.T.C. 61/1.997 en relación al Plan Nacional de Ordenación que la Ley del Suelo de 1.992 permitía aprobar a la Administración del Estado y cuyas directrices vincularían a las Comunidades Autónomas, su existencia no resulta constitucionalmente admisible, ni siquiera aún cuando el Plan Nacional efectuara una ordenación limitada al ejercicio de las competencias estatales «...pues una tal cláusula, por sí misma, no es suficiente para amparar en títulos competenciales atribuidos al Estado, por el orden constitucional de competencias, regulaciones que, por su contenido material, se encuadran en las competencias atribuidas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, como es el caso de la ordenación del territorio 'stricto sensu'».

b.2) El Estado, por otra parte, ostenta competencias sectoriales con una indiscutible proyección física y cuyo ejercicio puede válidamente predeterminar, aquí sí, esos aspectos de la ordenación territorial que haya efectuado o pretenda realizar la respectiva Comunidad Autónoma, como lo demuestra la

⁷ Vide S.T.C. 76/1.983; 95/1.986; 188/1.989; 45/1.991; 149/1.991; 36/1.994 y 61/1.997, entre otras.

⁸ Esta Sentencia redujo el ámbito de esta competencia del Estado que había llevado hasta el extremo en sus S.T.C. 227/1.988, de 29 de noviembre, sobre la Ley 29/85, de Aguas y 149/1.991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas.

indiscutida o confirmada constitucionalidad de leyes estatales postconstitucionales en las que así se establece. Podemos citar, con este fin, la Ley 16/1.987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (con las modificaciones introducidas por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, por la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la Ley 39/03, de 17 de noviembre, del sector ferroviario); la Ley 25/1.988, de 29 de julio, de Carreteras y Caminos; la Ley 29/1.985, de 2 de agosto, de Aguas (derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Aguas); la Ley 13/1.985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español; la Ley 22/1.988, de 28 de julio, de Costas (modificada por Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas y por la reciente Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas); la Ley 54/1.997 de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, muy afectada por el reciente Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico; etc.

Como digo, estas normas habilitan al Estado para planificar el territorio español desde el respectivo ámbito sectorial, (Planes de Carreteras, Planes Hidrológicos Nacional y de Cuencas, etc.), o a velar porque los mismos respeten la ordenación estatal sobre la materia, mediante la asunción de una intervención preceptiva y vinculante en el procedimiento de elaboración de los planes territoriales autonómicos, (como ocurre en Costas y en Puertos, por ejemplo)⁹.

⁹ La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7.05.97, dictada en el recurso interpuesto por la «Coordinadora Local de Zuera» contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29.12.93. que declaró la utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa, de la construcción de un nuevo Centro Penitenciario en Zuera (Zaragoza) aborda esta cuestión razonando del siguiente modo: «SEXTO.- *Tampoco debemos abundar en argumentos para desacreditar la tesis de la recurrente, según la cual el acuerdo impugnado del Consejo de Ministros contraviene lo dispuesto por el artículo 35.1.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, según el cual esta Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, porque la Comunidad Autónoma de Aragón carece de competencia alguna para la ejecución de la legislación penitenciaria y para la organización, régimen y funcionamiento de los establecimientos penitenciarios (a diferencia de lo establecido por otros Estatutos de Autonomía), por lo que, si bien la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, la conveniencia y oportunidad de instalar un Centro Penitenciario en su territorio corresponde al Estado, y, por consiguiente, conforme a lo declarado por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 77/1.984 y 149/1.991, el ejercicio de la competencia de aquélla no puede interferir ni perturbar la competencia de éste, y así lo reconoció la propia Administración Autónoma al resolver la petición formulada por la ahora demandante cuando se aprobó por el Consejo de Ministros con fecha 5 de agosto de 1.994 el Proyecto de ejecución de las Obras del Centro Penitenciario de Zuera, declarando que no existía vulneración alguna de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia urbanística a él atribuida por el ordenamiento jurídico, de contenido distinto al urbanístico.*

Aunque, como certeramente apunta el Abogado del Estado, el acuerdo impugnado en este proceso no constituye ninguno de los actos relacionados en el artículo 242 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1.992, de 26 de junio, por lo que no cabe entender que se esté ante un supuesto de competencias concurrentes del Estado y de la Comunidad Autónoma, ya que, en todo caso, tal cuestión se plantearía ante la ejecución de Proyecto de Obras de Construc-

c) Pero es que, además, en el ámbito territorial inferior al autonómico, en el local, también las Administraciones Locales cuentan con competencias en la ordenación de su territorio que no pueden ser desconocidas en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de esa su proclamada competencia exclusiva de Ordenación Territorial.

La autonomía local, garantizada institucionalmente por la Constitución como desde el principio de su actuación puso de manifiesto el Tribunal Constitucional¹⁰, exige que la legislación autonómica y los instrumentos que estas leyes regionales diseñen para ordenar su territorio, respeten el derecho de todos los Entes Locales para intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses, como expresamente hoy declara el artículo 2.1 de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Este derecho a la intervención es, en primer término, formal, lo que exige la concesión a las entidades afectadas de la facultad de participar por vía de informe en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial autonómica que les afecten. Pero tiene también un contenido material puesto que, en los asuntos de la propia y peculiar competencia provincial, insular, comarcal o municipal, (en los términos en que se les asignan competencias propias e indispensables por esa Ley de Bases del Régimen Local y por la legislación aragonesa en materia de Régimen Local y de Comarcas), aquellos instrumentos de ordenación territorial no podrán predeterminar, al menos en forma acabada, la conformación de la dimensión territorial del ejercicio de esas competencias locales¹¹.

B. El alcance específico de la competencia de las Comunidades Autónomas en Ordenación del Territorio

De lo expuesto se concluye que el calificativo de exclusiva atribuido por todos los Estatutos de Autonomía a la competencia sobre ordenación del territorio, no es real. La competencia autonómica de ordenación territorial es compartida, concurre con las competencias de la Unión Europea, del Estado y de las respectivas entidades locales que tengan una dimensión territorial y si las distintas leyes autonómicas dictadas en su ejercicio no respetan esos otros ámbitos competenciales, o regulan instrumentos de ordenación territo-

ción del Centro Penitenciario de Zuera, aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 5 de agosto de 1.994, no obstante, planteado conflicto en el ejercicio de una y otra competencias, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente, que en este caso sería el Estado, como se deduce de lo dispuesto por el artículo 244.2 del citado Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, lo que conllevaría, incluso, la orden de iniciar un procedimiento de modificación o revisión del planeamiento conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística, como así lo reconoce también en la mencionada resolución la Diputación General de Aragón.»

¹⁰ Vide S.T.C. 32/1.981, de 28 de julio, en la que se analizó en extenso el alcance de esta garantía institucional de la autonomía local.

¹¹ Vide Fernando LÓPEZ RAMÓN. «Urbanismo Municipal y Ordenación del Territorio». Revista Española de Derecho Administrativo n° 82. Abril-junio 1.994. Págs. 214 y ss.

rial que prescindan de esa indiscutible pluralidad de poderes públicos que, para desarrollar sus potestades, precisan de una dimensión territorial, están abocadas a su declaración de inconstitucionalidad¹².

No obstante, desde el punto de vista positivo, es indudable que existe un muy importante contenido material de esta competencia autonómica que no se reduce a la simple coordinación espacial de las demás competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma con incidencia en el espacio físico. Además de ello, por una parte, como puede deducirse de la S.T.C. 149/1.991, de 4 de julio, los instrumentos autonómicos de ordenación territorial deberán garantizar la adecuada coordinación de los distintos poderes públicos con competencias que incidan sobre ese espacio geográfico por lo que deberán prever procedimientos de elaboración o mecanismos de intervención de los mismos que les garanticen eficazmente su ejercicio y plasmación en el Plan de Ordenación que finalmente apruebe esa Comunidad Autónoma; y por otra parte, como ha señalado con gran claridad Antonio Alfonso PÉREZ ANDRÉS¹³, esta competencia permite efectuar a la respectiva Comunidad Autónoma, todo tipo de provisiones tendentes a:

«1.º La definición de los usos racionales del suelo, proporcionando las grandes magnitudes de la estructura del territorio, armonizando los impactos territoriales de las políticas sectoriales y articulando territorialmente la programación económica correspondiente.

2.º La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, tendiendo, especialmente, a preservar los valores y recursos puramente territoriales.

3.º La corrección de los efectos producidos por el incontrolado crecimiento urbano e industrial, propiciando un desarrollo socioeconómico equilibrado

¹² Como dijo la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1.991, de 1 de julio, sobre la Ley de Costas: «...esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas. Una consecuencia esta última por lo demás perfectamente obvia, pues como sucede en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una política (v. gr.: protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permite desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas (...)

La idea de ordenación (o de planificación, que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso de éste haga de ellas condición necesariamente la ordenación del territorio.»

¹³ Antonio Alfonso PÉREZ ANDRÉS. La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. Marcial Pons. Barcelona. 1989. Págs. 336 y 332.

entre los distintos territorios integrados en la Comunidad Autónoma, y mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

4.º La regulación y organización de la gestión de la ordenación del territorio, siendo éste un aspecto fundamental para su desarrollo, como en cualquier otra materia de carácter horizontal. En este aspecto la coordinación de actuaciones intraautomómicas y el establecimiento de mecanismos que permitan entablar la imprescindible colaboración interadministrativa que esta materia demanda.

Sobre la base del ámbito material que acabamos de describir, los contenidos concretos que formarán parte de los instrumentos de ordenación del territorio versarán en torno a los siguientes campos: el establecimiento de la localización de las infraestructuras y equipamientos de carácter supramunicipal; la mejora de localización de las instalaciones productivas; potenciar y mejorar el sistema urbano, estableciendo las directrices que habrán de ser de aplicación en la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbana o en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Municipal, localizar la existencia de valores ambientales necesitados de especial protección, etcétera.

Es interesante destacar que la competencia autonómica de ordenación del territorio primordialmente producirá una vinculación genérica y esencialmente pública, con lo que su contenido consistirá fundamentalmente en un conjunto de directrices y criterios territoriales que habrán de ser cumplidos desde los propios poderes públicos. Tales criterios, en todo caso, habrán de sustentarse en el *interés autonómico*, que es el espacio que media entre los intereses nacionales y los locales en torno al territorio.

La correcta delimitación del contenido propio de la competencia autonómica de ordenación del territorio evitará conflictos y disfunciones que además, de producirse, se traducirían sobre el espacio objeto de ordenación; y permitirá la confluencia de la actividad de las distintos entes territoriales en la realización de los valores territoriales constitucionales.»

III. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: ACTIVIDAD NORMATIVA Y DE EJECUCIÓN EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

1. La ley aragonesa de ordenación del territorio

Aunque con cierto retraso respecto de la actividad normativa de otras Comunidades Autónomas¹⁴, las Cortes de Aragón ejercieron su potestad legislativa en este campo mediante la promulgación de la Ley 11/1.992, de 24 de noviem-

¹⁴ (Cataluña fue la primera con su Ley 23/1.983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Luego le siguieron Madrid (Ley 10/1.984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid), Navarra (Ley 12/1.986 de 11 de noviem-

bre, de Ordenación del Territorio (LOTA), norma de carácter general por la que se trataron de regular los distintos instrumentos para llevar a cabo la ordenación en forma sistemática, evitando —aún sin lograrlo definitivamente, como veremos— la aprobación de «Leyes-Acto» de ordenación específica de una zona o comarca, como ya había ocurrido previamente con la promulgación de la Ley 1/1.992, de 17 de febrero, de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo.

La evolución europea en materia de ordenación del territorio que antes he mencionado propone elaborar modelos de desarrollo territorial flexibles, sostenibles y participativos que constituyan un marco de orientación adecuado para las políticas sectoriales con incidencia territorial. En tal sentido, en los documentos citados se identifican las grandes estrategias de ordenación del territorio europeo: el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado y una nueva relación entre campo y ciudad, el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión prudente del patrimonio natural y cultural.

Para trasladar estas estrategias del desarrollo territorial europeo a la realidad aragonesa, así como para implantar en el territorio en la Comunidad Autónoma dos estrategias propias adicionales, (la estrategia de interdependencia y coordinación administrativa, que obliga a prestar atención permanente al entorno territorial de Aragón, integrado por las comunidades autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea; y la estrategia de participación ciudadana, a fin de garantizar que la población pueda intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten), aquella primera LOTA a la que me refería en la anterior edición de este trabajo ha sido sustituida por la **Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón**, que paso a continuación a estudiar.

Esta LOTA, en su Título Preliminar, pretende regular el ejercicio de la función pública de la ordenación del territorio por la Comunidad Autónoma de Aragón, estableciendo medidas de organización e instrumentos de planeamiento, gestión, información y complementarios (artículo 1), siendo sus objetivos fundamentales, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía: establecer condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma con independencia de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social; promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio

bre); Asturias (Ley 1/1.987, de 30 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación de la Comunidad Autónoma de Canarias); Baleares (Ley 8/1.987, de 1 de abril, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares); Valencia (Ley 6/1.989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana); Cantabria (Ley 7/1.990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria); País Vasco (ley 4/1.99, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco); y Murcia (Ley 4/1.992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.).

la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico; y asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población, así como proporcionar criterios de interés general y social para la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios, fomentando la coordinación de los sectores implicados (artículo 2).

Estos ambiciosos objetivos, aunque también —ciertamente— genéricos, deben alcanzarse con los instrumentos de ordenación, gestión e información del territorio que la propia LOTA diseña a los que más adelante nos referiremos. Pero antes, la Ley, en su artículo 3, fija las *estrategias* conforme a las cuales se deberá actuar en la consecución de tales objetivos: policentrismo, mediante el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y de una asociación cooperativa e integrada entre los núcleos urbanos y los espacios rurales, fundamentada en la organización comarcal; accesibilidad; tutela ambiental; interdependencia y coordinación administrativa, prestando atención permanente a las entidades locales, así como al entorno territorial de Aragón, integrado por las comunidades autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea; y participación ciudadana.

Para ello, la Ley atribuye potestades a los distintos órganos de la Comunidad Autónoma, definiendo esta específica función pública de ordenación del territorio por los siguientes contenidos: establecer el modelo territorial de la Comunidad Autónoma, los objetivos territoriales a conseguir en función del ámbito de actuación y de los diferentes sectores de actividad, así como las estrategias y directrices para alcanzarlos; definir las actividades de gestión necesarias para alcanzar el indicado modelo y objetivos territoriales; gestionar y mantener actualizada la información territorial de Aragón; informar los planes y proyectos con trascendencia para el territorio de la Comunidad Autónoma; coordinar las actuaciones públicas y privadas de trascendencia territorial; y llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma (artículo 4).

Y este Título Preliminar de la LOTA se cierra (artículo 5) con la descripción de los *instrumentos* con los que actúa esa función pública de ordenación del territorio en nuestra Comunidad, esto es: los instrumentos de planeamiento territorial (la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y las Directrices de Ordenación Territorial, que podrán tener carácter zonal o especial); los instrumentos de gestión territorial (los Programas de Gestión Territorial); los instrumentos especiales de ordenación territorial (los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón); los instrumentos de información territorial (el Sistema de Información Territorial de Aragón y los Documentos Informativos Territoriales); y los instrumentos complementarios de ordenación del territo-

rio (el Dictamen Autonómico sobre los Planes y Proyectos del Estado con incidencia territorial y los Informes Territoriales sobre Planes, Programas y Proyectos con incidencia en la ordenación del territorio)

Junto a las anteriores potestades concedidas a la Administración Autonómica, que definen el contenido de esta función pública en materia de Ordenación del Territorio, la LOTA, en su Título I (artículos 6 a 16), articula la organización de la Administración Autonómica competente en esta materia y regula la coordinación administrativa y la participación en el ejercicio de esta función pública.

Los *órganos* de la Comunidad específicamente encargados del ejercicio de esta función son: la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial (a quien se encomienda la deliberación y propuesta al Gobierno de Aragón de decisiones en materia de ordenación del territorio); el Departamento del Gobierno al que se atribuya esta competencia en cada momento (en la actualidad, el Departamento de Política Territorial e Interior, al que se adscriben los otros dos órganos que paso a mencionar), el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (órgano colegiado de tipo representativo y consultivo que informa sobre los planes, programas y proyectos de cualquier Administración, con incidencia territorial en Aragón, incluidos los Planes Generales de Ordenación Urbana más relevantes); y el Centro de Información Territorial de Aragón (al que corresponde obtener, organizar y difundir la documentación e información sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, a través de la gestión y coordinación de los instrumentos de información territorial regulados en la LOTA).

A estos órganos se les encomienda la coordinación de las competencias con incidencia territorial de los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma entre sí, de la Comunidad con las entidades locales aragonesas, de la Comunidad con otras Comunidades Autónomas y con el Estado, e, incluso, la cooperación transfronteriza con las autoridades territoriales de Francia en materia de ordenación del territorio, previa comunicación al Estado, conforme a lo dispuesto en el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 mayo 1980, el Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales, hecho en Bayona el 10 marzo 1995, y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto.

Y, finalmente, (artículo 16), la LOTA impone al Gobierno de Aragón que garantice la participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento territorial.

2. Instrumentos de planeamiento territorial

Para lograr los objetivos definidos en su Título Preliminar, la LOTA diseña, en su Título II, los instrumentos de planeamiento, distinguiendo entre la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y la Directrices de Ordenación Territorial.

La *Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón* tiene por finalidad determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para poder llevar a cabo el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y de su aproximación al modelo establecido.

Para ello la LOTA prevé que este principal instrumento del planeamiento territorial de Aragón se componga de los siguientes documentos: la memoria, el documento del modelo territorial, las normas y el documento resumen.

La *Memoria* de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón deberá incluir los siguientes apartados:

— Análisis del sistema territorial de Aragón, considerando al menos los componentes siguientes: la población; el medio natural; el sistema de asentamientos; la vivienda; las actividades económicas; las infraestructuras; los servicios públicos y equipamientos; el patrimonio cultural y ambiental; el paisaje; el régimen urbanístico del suelo; la organización político-administrativa; el contexto territorial; y la movilidad.

— Diagnóstico de la situación de cada uno de los componentes del sistema territorial de Aragón.

El Documento del *Modelo Territorial* debe contener: el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de la Comunidad Autónoma, comprensivo de los componentes enumerados en la Memoria; las estrategias para alcanzar el modelo propuesto; y los indicadores e índices para la evaluación y el seguimiento de la evolución de la estructura territorial en relación con el modelo propuesto.

En las *Normas* de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón se deben incluir el conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas.

Finalmente, para su difusión pública, el Departamento competente en materia de ordenación del territorio debe elaborar un *Documento Resumen* de los anteriores, que pueda ser comprendido por las personas no especializadas en ordenación del territorio¹⁵.

¹⁵ Según la Disposición Adicional Séptima de la LOTA, esta Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón debió comenzarse a redactar en el plazo de un año desde su entrada en vigor (1 de julio de 2009), para que, una vez aprobada, (lo que no ha ocurrido hasta ahora), el Gobierno de Aragón acuerde la redacción del Programa de Gestión Territorial de Aragón. Asimismo según la Disposición Transitoria Segunda.1 de la LOTA, las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón aprobadas por la Ley 7/1998, de 16 de julio, continuarán en vigor hasta la entrada en vigor de esta Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

El proyecto de Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, elaborado por el Departamento competente en materia de ordenación del territorio, se someterá al procedimiento de evaluación ambiental y a información pública durante un periodo de dos meses, siendo informado a continuación por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial lo elevará al Gobierno para su aprobación provisional. La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón aprobada provisionalmente por el Gobierno de Aragón se somete a las Cortes de Aragón para su examen como plan o programa en los términos previstos en su Reglamento. Finalmente, su aprobación definitiva corresponde al Gobierno de Aragón mediante Decreto, procediéndose a su publicación en el B.O.A.

Una vez que sea aprobada, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón puede revisarse, esto es, cambiarse esencialmente, siguiendo el mismo procedimiento, o ser objeto de modificaciones limitadas en las que también se sigue el mismo procedimiento salvo que el Gobierno de Aragón puede aprobarlas sin necesidad de su previa remisión a las Cortes de Aragón. La aprobación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, que luego estudiaremos, conlleva asimismo la consecuente modificación de los aspectos de la Estrategia afectados por aquél.

B) Las *Directrices de Ordenación Territorial* son instrumentos normativos de jerarquía inferior a la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, que deben respetar ésta si existe, pero que pueden aprobarse aun antes de la aprobación de aquélla. Se regulan en los artículos 21 a 25 de la LOTA, distinguiéndose entre Directrices Zonales, cuya finalidad es establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales, cuyo ámbito de aplicación no debe circunscribirse necesariamente a límites administrativos; y Directrices Especiales, cuyo objeto es ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial. Aunque de forma poco sistemática, especifica la LOTA que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales regulados en la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, tienen el carácter de Directrices de Ordenación Territorial Especiales, pero se rigen por su normativa específica y tienen prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial, (es decir, que deberán ser respetados por todos éstos, incluso por la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón).

En cuanto a su contenido, sistemáticamente cuentan con los mismos documentos que la citada Estrategia, es decir, la memoria, las estrategias, las normas y el documento resumen, cuyo contenido es el mismo que el antes examinado como propio de la Estrategia, pero referido al ámbito espacial o sectorial de estos instrumentos normativos. Como especificidad, las Directrices Zonales deben incluir un anexo recopilatorio de la normativa aplicable a

las diferentes situaciones básicas y clases de suelo de su ámbito reguladas conforme a la legislación y el planeamiento urbanísticos y deberán hacer referencia a las Directrices Especiales ya existentes que afecten a su ámbito territorial de aplicación.

El procedimiento para su elaboración es el mismo que el antes descrito como propio de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, salvo que la aprobación corresponde al Gobierno de Aragón, por Decreto, sin precisar su previa remisión a las Cortes de Aragón. Las alteraciones del contenido de estos instrumentos, sin distinguir entre revisiones o modificaciones, deben seguir el mismo trámite que el legalmente previsto para su aprobación¹⁶.

Por lo que se refiere a las relaciones entre ordenación del territorio y urbanismo, de acuerdo con el artículo 25 de la LOTA, el Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, está facultado para suspender total o parcialmente cualquier instrumento urbanístico (entiéndase, tanto de planeamiento como de gestión), con la finalidad de proceder a la elaboración o alteración de Directrices de Ordenación Territorial que afecten al ámbito territorial objeto de la suspensión. El acuerdo de suspensión delimitará los ámbitos afectados, se publicará en el «Boletín Oficial de Aragón» y será inmediatamente ejecutivo a partir de dicha publicación. La suspensión quedará sin efecto si el Gobierno de Aragón no adoptara la decisión de elaborar o alterar las correspondientes Directrices de Ordenación Territorial en el plazo máximo de un mes desde la publicación del acuerdo de suspensión. El plazo máximo de duración de la suspensión será de dos años¹⁷.

Finalmente, por lo que se refiere a sus efectos, el artículo 26 de la LOTA con el que se cierra su Título II atribuye a las formulaciones de carácter estratégico contenidas en la Estrategia y en las Directrices que acabamos de estudiar el valor de «criterios determinantes del ejercicio de las potestades de todas las Administraciones Públicas», aunque excepciona a la Administración del Estado (la cual tan solo deberá ponderar los criterios expresados en dichos ins-

¹⁶ Vigente la primera LOTA, en el caso de varias de las Directrices Parciales, el Gobierno, con la finalidad de elaborar otras que las sustituyeran, optó por su simple derogación.

¹⁷ Estas posibles suspensiones del planeamiento urbanístico en vigor, con ocasión de la tramitación de instrumentos de ordenación territorial, que ya se preveía en la versión de la LOTA de 1992, no se contemplaba en la Ley 5/1.999, de 25 de marzo, Urbanística, aunque sostuvimos su vigencia porque el artículo 16 de la LOTA de 1992 en el que se contemplaban no estaba incluido en los preceptos expresamente derogados de esta Ley por la Disposición Derogatoria Primera, apartado a), de la Ley Urbanística, y porque su contenido no se oponía a lo establecido en esta nueva Ley Urbanística. Otro tanto cabe decir de la falta de referencia a esta previsión del artículo 25 de la LOTA por parte de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, a pesar de su reciente modificación por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por idénticas razones. En cualquier caso, se echa de menos en la Ley 5/1.999 una adecuada consideración de la existencia y alcance de la LOTA y una mínima coordinación entre ambas leyes, en teoría tan relacionadas entre sí.

trumentos teniendo en cuenta, cuando proceda, el dictamen autonómico sobre los Planes y Proyectos del Estado). Asimismo permite a la Administración de la Comunidad Autónoma y a su sector público así como a las entidades locales aragonesas realizar actuaciones concretas que se desvíen de las directrices de carácter estratégico planteando previamente la cuestión ante el Gobierno de Aragón quien resolverá de forma motivada.

Todavía se atenúa más la eficacia de las disposiciones normativas contenidas en estos instrumentos de ordenación territorial con el mandato del artículo 26.2 de la LOTA que atribuye prevalencia sobre éstas a las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación.

3. Instrumentos de Gestión Territorial e Instrumentos Especiales de Ordenación Territorial

Como indica la exposición de motivos de la LOTA, su Título III incluye los instrumentos de gestión territorial, que se singularizan en los Programas de Gestión Territorial, que permiten diversas formas de colaboración interadministrativa e interorgánica, y los Instrumentos Especiales de Ordenación Territorial. Se califican como Instrumentos Especiales de Ordenación Territorial los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, regulándose únicamente en esta Ley el procedimiento de declaración de interés general del plan o proyecto y remitiendo a la legislación urbanística o a la legislación autonómica que sea de aplicación la regulación de su procedimiento de aprobación¹⁸.

Los *Programas de Gestión Territorial* se configuran como el instrumento para ejecutar tanto la Estrategia como las Directrices de Ordenación Territorial definiendo unas actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito y periodo de tiempo. Su formulación se debe acordar por el Gobierno de Aragón a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, correspondiendo su elaboración al departamento competente (o a varios conjuntamente si así lo decide esa Comisión Delegada), que no debe comenzar hasta que se haya dotado el oportuno crédito para su financiación en el anteproyecto de presupuesto del respectivo departamento (art. 29.3). Una vez ela-

¹⁸ A este criterio sistemático le ha dado la vuelta la reciente Ley 4/2003, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, en lo que se refiere a los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, al introducir en el texto de esta Ley una nueva Disposición Transitoria Decimoctava a cuyo tenor la regulación contenida en los artículos 87 a 93 de la LUA de estos planes y proyectos y de los consorcios de interés general que los gestionen, se mantiene solo con carácter transitorio en tanto no se regule la integridad del procedimiento para su aprobación en la normativa sobre ordenación del territorio, momento en el que solo resultarán vigentes las especialidades documentales y procedimentales exigidas en estos artículos de la LUA cuando tales Planes y Proyectos de Interés General de Aragón alteren las determinaciones contenidas en un instrumento de planeamiento municipal o contengan una ordenación pormenorizada propia de un Plan Parcial.

borados deben someterse al trámite de evaluación ambiental y con su resultado al trámite de información pública y de las entidades locales afectadas por plazo de un mes. A continuación se informan por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y se aprueban por el Gobierno mediante Decreto.

Su modificación se rige por las mismas reglas que las que acabamos de resumir como propias de su aprobación.

Las actuaciones previstas en los programas aprobados deben ser tenidas en cuenta por el Gobierno de Aragón en la elaboración del proyecto anual de presupuestos de la Comunidad Autónoma; pueden servir de base para la celebración de convenios con entidades locales y con la Administración del Estado; y puede encomendarse su gestión a consorcios u otras entidades públicas o privadas.

Los *Planes y Proyectos de Interés General de Aragón* son otros instrumentos de gestión territorial cuyo objeto es permitir y regular la implantación de actividades especialmente trascendentes que afecten a varios términos municipales o que, asentándose en uno solo, por magnitud o singulares características trasciendan de dicho ámbito.

Pueden ser objeto de estos instrumentos las infraestructuras, instalaciones, redes y equipamientos, la ejecución de políticas, planes y programas y de cualesquiera otras grandes actuaciones territoriales. El artículo 34 de la LOTA contiene una norma curiosa, por contradictoria, dado que, si bien su número 1 permite que se concreten esos posibles objetos de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón en la legislación urbanística u otras leyes sectoriales, en su número 2 se dice que no tienen tal consideración de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón los planes con incidencia territorial previstos en la normativa sectorial, imponiéndose a los mismos el informe territorial del Consejo de Ordenación Territorial de Aragón.

Solo pueden promover estos especiales instrumentos de gestión territorial las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma, de oficio o a instancia de la iniciativa privada y para su tramitación resulta indispensable que, con carácter previo, se produzca la declaración formal del interés general de su objeto por parte del Gobierno de Aragón. Para ello el promotor debe presentar ante la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la documentación previa descrita en el artículo 35.2 de la LOTA, a la vista de la cual esa Comisión decidirá el departamento o departamentos encargados de la tramitación de esta declaración. El departamento competente debe otorgar audiencia a las entidades locales afectadas y recabar los informes procedentes, entre ellos el del Consejo Local de Aragón, remitiendo lo actuado a los departamentos competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio para que emitan un informe conjunto sobre la adecuación del plan o proyecto al modelo territorial de la Comunidad Autónoma y su impacto sobre la ordenación urbanística municipal afectada.

El departamento tramitador remitirá su propuesta a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial quien la eleva con su informe al Gobierno de Aragón para la declaración de interés general. Esta declaración es requisito previo para que pueda iniciarse el genuino procedimiento de aprobación del plan o proyecto pero no condiciona la resolución que se derive de este procedimiento de aprobación.

La declaración previa de interés general puede entenderse tácitamente otorgada cuando la actividad susceptible de ser promovida mediante un plan o un proyecto de interés general ya estuviera previamente contemplada en planes aprobados por el Gobierno de Aragón, siempre que en los mismos estuviera determinada su ubicación.

Obtenida la declaración (expresa o tácita) de interés general, el respectivo plan o proyecto debe someterse al correspondiente trámite ambiental y, ultimado éste, el plan o proyecto se someterá a la aprobación del Gobierno de Aragón. Si su contenido exige la alteración de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, deben aprobarse conjuntamente el plan o proyecto y el nuevo texto de esta Estrategia, sin necesidad de someterla al previo debate de las Cortes de Aragón.

Como curiosidad, el artículo 39 de la LOTA prevé la posibilidad de que para la concreción de la ubicación de un plan o de un proyecto de interés general de Aragón pueda llevarse a cabo una convocatoria pública para que los interesados puedan ofrecer posibles ubicaciones conforme a las características fundamentales de la actuación propuesta, exigiéndose que antes de tomar la decisión selectiva se recaben informes del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y de los departamentos competentes en materia de urbanismo, medioambiente y patrimonio cultural.

4. Instrumentos de información territorial

Para una adecuada gestión tanto de los instrumentos normativos como de los medios ejecutivos de ordenación territorial que hemos visto en los apartados anteriores, resulta esencial contar con adecuados mecanismos de información territorial, que es lo pretendido en el Título IV de la LOTA.

En primer lugar, la LOTA constituyó el *Sistema de Información Territorial de Aragón* (SITA) como servicio público gestionado por el Centro de Información Territorial de Aragón (CITA). El SITA integra toda la información con transcendencia territorial producida o archivada por el sector público de la Comunidad Autónoma y por las entidades locales aragonesas, además de la que pueda ser facilitada por cualesquiera personas y entidades a través, en su caso, de un convenio de colaboración. Constituye un elemento esencial de esta información la cartografía. La producción, mantenimiento y gestión de la cartografía básica se encomienda al CITA y toda la información del SITA debe

ajustarse a los estándares y protocolos sobre información espacial establecidos por la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire).

A partir del SITA, el CITA debe elaborar y actualizar: los *Documentos Informativos Territoriales* que serán la base para la confección de las antes estudiadas Estrategia o Directrices y para la elaboración de los Programas; los *Indicadores e Índices Territoriales* susceptibles de ser estimados cualitativa y cuantitativamente para la comprobación del cumplimiento de las formulaciones estratégicas aragonesas; y los *Mapas de Riesgos* que deben permitir evaluar los riesgos naturales e inducidos presentes en cada territorio a la hora de elaborar el planeamiento y la programación territorial, urbanística, hidrológica, forestal, de protección civil, de patrimonio cultural, etc.

El CITA tiene el deber de ir elaborando textos refundidos de todos los instrumentos de planeamiento territorial cuando los mismos sean modificados, publicándolos oficialmente para su conocimiento si se trata de la Estrategia Territorial de Aragón o de las Directrices de Ordenación Territorial.

5. Instrumentos complementarios de la ordenación del territorio

Para establecer una adecuada relación entre las competencias de ordenación del territorio, medioambiental, urbanística y las propias de otros sectores, la Ley regula en su Título V el Dictamen Autonómico sobre planes y proyectos del Estado y el Informe Territorial sobre planes, programas y proyectos.

Los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial, con carácter previo a su aprobación, deben someterse al *Dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón*. Como tales se describen especialmente en la Ley los instrumentos de planificación hidrológica, de infraestructuras y los que afecten a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial y cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de Aragón¹⁹. El Dictamen del Consejo versará sobre la coherencia del contenido de esos instrumentos del Estado con la política de ordenación del territorio, teniendo carácter «determinante». Si no se emiten en el plazo de dos meses se entienden pronunciados con carácter favorable.

Por otra parte, en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas regulado en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón, el órgano ambiental debe recabar del departamento compe-

¹⁹ En tal sentido pueden verse las resoluciones de 14 septiembre de 2009 y de 29 de marzo de 2010 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial por las que se publicaron los sucesivos Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley de Aragón 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (BOE de 20.10.09 y de 03.05.10).

tente en ordenación del territorio el *Informe Territorial* que también regula la LOTA, sobre la incidencia territorial de tales planes y programas. También deben recabar este informe los ayuntamientos después de la aprobación inicial de los planes generales de ordenación urbana (o de sus revisiones), que deberá ser emitido por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón si afecta a varios municipios o a una capital de provincia.

Además, de forma poco sistemática, se exige este informe territorial del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón: en el procedimiento de aprobación de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (art. 53 LOTA); en los procedimientos de aprobación de los planes sectoriales con incidencia territorial formulados por los diversos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 54 LOTA); y en todos los proyectos relacionados en el anexo de la Ley, que son los siguientes:

a) Infraestructuras de comunicación:

I. Construcción de autopistas y autovías, vías rápidas, carreteras convencionales y variantes de población significativas de nuevo trazado.

II. Construcción de líneas de ferrocarril, de instalaciones de transbordo intermodal y de terminales intermodales.

III. Construcción de aeropuertos y aeródromos.

IV. Tranvías, metros aéreos y subterráneos de carácter metropolitano u otras infraestructuras singulares de transporte de pasajeros con incidencia territorial.

V. Implantación de sistemas de telecomunicación con incidencia territorial.

VI. Modificación de infraestructuras de comunicación que implique un cambio significativo de su funcionalidad.

b) Infraestructuras hidráulicas:

I. Grandes presas, según se definen en el Reglamento técnico de seguridad de presas y embalses.

II. Proyectos para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales.

III. Sistemas de abastecimiento de agua de carácter metropolitano o que afecten a un número significativo de núcleos de población.

IV. Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 hectáreas.

c) Infraestructuras energéticas:

I. Centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con potencia térmica superior a 50 megavatios.

II. Centrales nucleares y otros reactores nucleares. Instalaciones para el reproceso, producción, tratamiento de combustible nuclear o almacenamiento de residuos radiactivos.

III. Grandes instalaciones para el tratamiento o transporte de petróleo o gas incluidas en el anexo II de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón.

IV. Construcción de líneas para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kilovoltios y una longitud superior a 15 kilómetros.

V. Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 20 ó más aerogeneradores.

VI. Proyectos de instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta en la red, que ocupen una superficie superior a 100 hectáreas²⁰

d) Proyectos urbanísticos con incidencia territorial:

I. Proyectos de urbanizaciones y complejos turísticos ubicados en suelo no urbanizable de especial importancia en relación con la estructura del territorio, entendiéndose por tales los que requieren una ocupación de más de 10 hectáreas de terreno.

II. Proyectos de zonas industriales cuya superficie de ocupación sea superior a 200 hectáreas.

III. Instalaciones singulares para el ocio y la práctica deportiva, como parques temáticos, pistas permanentes de carreras y de pruebas para vehículos motorizados, campos de golf, así como centros de esquí y de montaña, incluyendo sus ampliaciones significativas, entendiéndose por tales las que supongan un incremento superior al 30% de la superficie de suelo directamente afectada por las instalaciones existentes.

e) Equipamientos y servicios:

I. Educación: centros de enseñanza universitaria y secundaria.

II. Sanidad: hospitales y centros de especialidades.

III. Servicios sociales: centros de servicios sociales especializados.

IV. Grandes instalaciones de tratamiento de residuos, entendiéndose por tales las incluidas en el anexo II de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón.

V. Otros equipamientos colectivos con incidencia territorial de ámbito comarcal o supracomarcal.

²⁰ Apartado VI de la letra c) del anexo redactado por la O [ARAGÓN] 28 febrero 2011, del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, por la que se da publicidad al acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 8 de febrero de 2011 por el que se modifica el anexo de la Ley 4/2009, de 22 de junio de Ordenación del Territorio de Aragón, al objeto de incluir en el epígrafe c) «Infraestructuras energéticas», como apartado VI «Proyectos de instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta en la red, que ocupen una superficie superior a 100 hectáreas» («B.O.A.» 23 marzo). Vigencia: 24 marzo 2011

Este anexo puede ser modificado por el Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, según la Disposición Adicional Quinta de la LOTA.

Destaquemos finalmente de la LOTA su Disposición Adicional Novena, introducida por la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de Medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña, que está especialmente dedicada a establecer criterios territoriales en los Centros de Esquí y Montaña, regulando directamente las determinaciones que deben incluir los instrumentos de planeamiento territorial que comprendan estos centros; los criterios que deben respetarse para la declaración de interés general de estos centros; y la documentación precisa para tramitar esta declaración de interés general²¹.

²¹ Esta Disposición Adicional Novena dice lo siguiente:

«Novena.- Criterios territoriales en los centros de esquí y de montaña

1. Los instrumentos de planeamiento territorial cuyo ámbito incluya total o parcialmente las áreas de influencia de planes y proyectos de interés general de Aragón de centros de esquí y de montaña deberán incluir las siguientes determinaciones:

a) Medidas tendentes a consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población, conforme a lo establecido en la normativa territorial.

b) Medidas tendentes a potenciar la calificación y el desarrollo prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales.

c) Análisis de los desarrollos residenciales de los municipios del área de influencia y su relación con los centros de esquí y de montaña, pudiendo establecer determinaciones relativas a los modelos de crecimiento urbanístico, así como a la vinculación entre actuaciones previstas en diferentes ámbitos territoriales, que se incluirían en los correspondientes planes urbanísticos.»

2. Para la declaración de interés general de planes o proyectos de centros de esquí o de montaña, deberán respetarse los siguientes criterios:

a) Medidas tendentes a potenciar la calificación y el desarrollo prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales.

b) Respeto al paisaje urbano y a las características urbanísticas y constructivas tradicionales en cada población.

c) Se evitarán nuevas urbanizaciones en alta montaña, actuando en el entorno de núcleos existentes, con la finalidad de consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población.

3. La documentación para tramitar la declaración de interés general incluirá una propuesta de actuación en núcleos existentes de su área de influencia, con la finalidad de consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población existente. Para su elaboración, se tendrán en cuenta los servicios existentes en los núcleos sobre los que se realice la propuesta de actuación. Esta propuesta incluirá, además, los siguientes aspectos:

a) Análisis de los desarrollos residenciales de los municipios del área de influencia y su relación con los centros de esquí y de montaña, pudiendo establecerse límites para su crecimiento en relación con su dimensión o criterios para establecerlos.

b) Posibles alternativas a incorporar en los planeamientos correspondientes que vinculen la ordenación y gestión de actuaciones inmobiliarias a las inversiones precisas para su implantación y mejora, garantizando, en todo caso, el estricto cumplimiento de los criterios y límites establecidos con carácter general en la normativa de ordenación del territorio y urbanismo.

c) Soluciones de transporte vinculadas a la propuesta realizada».

IV. LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ARAGONESA

1. Antecedentes

La Comunidad Autónoma de Aragón, también desde la primera redacción de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de Urbanismo, Hoy, según el artículo 71.9ª de la versión vigente aprobada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, esta competencia exclusiva en materia de Urbanismo comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión, la protección de la legalidad urbanística así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad.

Aragón, no obstante, hasta la publicación de la S.T.C. 61/1.997, de 20 de marzo, había hecho un mínimo uso de sus potestades normativas en este campo, dejando que el carácter supletorio del Derecho Estatal (especialmente, el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1.992 y los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística) colmara la laguna debida a esta falta de producción normativa propia, excepto alguna norma de carácter puramente orgánico y procedimental o dictada para la resolución de específicos problemas²².

Ahora bien, la decidida afirmación de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, (determinante de la prácticamente total declaración de nulidad de la Ley del Suelo de 1.992), efectuada por esa S.T.C. 61/1.997, obligó al legislador autonómico aragonés a tramitar aceleradamente un texto legal regulador del planeamiento, gestión y disciplina urbanísticos de Aragón, que finalmente se aprobó como Ley 5/1.999, de 25 de marzo, Urba-

²² Sólo son destacables, en este sentido:

— El Decreto 85/1.990, de 5 de junio, de la Diputación General de Aragón, de medidas urgentes de protección urbanística en Aragón.

— El Decreto 14/1.991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, de protección urbanística del territorio propuesto para la posible realización de los Juegos Olímpicos de Invierno en Jaca.

— El Decreto 15/1.991 de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, sobre garantía de urbanización en la ejecución urbanística.

— El Decreto 70/1.992, de 28 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre competencias y distribución de las mismas entre diversos órganos urbanísticos.

— Y el Decreto 77/1.995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística.

Todos ellos (excepto parte del Decreto 85/1.990 y el artículo 6 del Decreto 15/1.991) fueron derogados por la Ley 5/1.999, de 25 de marzo, Urbanística, la cual se ha abordado sistemáticamente, en un completo estudio colectivo al que remitimos al lector si quiere profundizar en estas materias, en «Estudio Sistemático de la Ley Urbanística de Aragón». (dir. por FERNANDO LÓPEZ RAMÓN). Cortes de Aragón/Derecho. Zaragoza, 2003.

nística, en cuyo resumen explicativo y comentario nos centramos en la anterior edición de este trabajo, en la que ya advertimos que dicha Ley había sufrido importantes modificaciones como consecuencia de la aprobación del Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes de adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Decreto-Ley, a su vez, se tramitó como proyecto de Ley dando lugar a la Ley 1/2008, de 4 de abril, que suscitó importantes críticas, especialmente de los Ayuntamientos aragoneses, a la vista del incremento que la misma llevaba a cabo de las competencias autonómicas directas en materia de planeamiento, especialmente en materia de planeamiento urbanístico general, y gestión urbanística, en detrimento de las municipales.

Desde aquella última edición de este trabajo a la fecha en la que me encuentro redactando esta actualización, se ha modificado profundamente la legislación urbanística de nuestra Comunidad Autónoma dado que, por una parte, la anterior Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, fue derogada por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, (LUA, en adelante), por la que, además de ejercer las competencias legislativas exclusivas de la Comunidad Autónoma en esta materia, se desarrolló en nuestro ámbito territorial la normativa básica del Estado contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo. Esta nueva LUA fue afectada por la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de Medidas para Compatibilizar los Proyectos de Nieve con el Desarrollo Sostenible de los Territorios de Montaña²³.

Pero, además, para tratar de ajustar la legislación urbanística aragonesa a las circunstancias del sector inmobiliario derivadas de la profunda crisis económica-inmobiliaria-financiera por la que atraviesa nuestra sociedad, esta LUA ha sido objeto de una profunda modificación a través de la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, cuyo contenido tenemos evidentemente en cuenta al sistematizar en este estudio la normativa en vigor sobre la materia²⁴.

Es más, cuando se había redactado la primera versión de este estudio, en el BOE n° 153 de 27 de junio se ha publicado la Ley Estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas en cuya Disposición Final Duodécima se han modificado de forma muy notable numerosos preceptos²⁵ del Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo aprobado por Real

²³ BOA n° 57 de 21 de marzo de 2011.

²⁴ BOA n° 110 de 6 de junio de 2013.

²⁵ En concreto, han resultado afectados los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, la Disposición Adicional Tercera y la Disposición Final Primera de ese Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, preceptos muchos de los cuales tienen carácter de legislación básica por lo que en cierta manera también condicionan la vigencia de los preceptos de la LUA, incluso de alguno de ellos que habían sido objeto de esta reciente modificación introducida por la Ley 3/2013, de 23 de mayo.

Trataremos de hacer una exposición sucinta de toda la normativa urbanística que actualmente se encuentra en vigor en nuestra Comunidad Autónoma.

2. El marco constitucional y legal de la competencia legislativa aragonesa en materia de urbanismo. La Ley estatal de Suelo

El Legislador aragonés, en el ejercicio de sus potestades legislativas en materia urbanística, debe respetar los condicionantes derivados de la competencia estatal sobre materias conexas con aquélla que, desde siempre, se han considerado las propias del ámbito urbanístico. Tales condicionantes los precisó el Tribunal Constitucional, especialmente en la Sentencia 61/1.997, de 20 de marzo. Esta doctrina del supremo intérprete de la Constitución, puesta en relación con los (en aquel momento todavía vigentes en parte) Textos Refundidos de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1.976 y de 26 de junio de 1.992 y con la Ley Estatal 6/1.998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, (también parcialmente declarada inconstitucional por la STC 164/2001, de 11 de julio, y luego derogada por la Ley Estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo), nos permiten inferir cuál es la normativa básica o plena del Estado sobre esta materia que necesariamente debe respetar la legislación urbanística aragonesa.

Pasamos, en consecuencia, a extraer de la compleja Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 los concretos criterios competenciales a cuya luz se ha dictado la LUA, anticipando la dificultad de tal propósito cuando el texto de esta sentencia va respondiendo a las concretas cuestiones suscitadas por las siete Comunidades Autónomas —Aragón, entre ellas— cuyos recursos de inconstitucionalidad se acumularon en su tramitación.

A) Aragón, por razón de lo dispuesto en el artículo 71.9ª de la versión vigente de su Estatuto de Autonomía aprobada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, tiene competencia exclusiva en materia de Urbanismo que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión, la protección de la legalidad urbanística así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad.

Este título competencial autonómico en la materia urbanística, según afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional aquí reseñada, que reitera lo

anticipado en forma embrionaria, al tratar del urbanismo, por otras anteriores Sentencias, (en especial, la 15/89 —fundamento jurídico 1º, Pfos. 6º y último— y la 147/91 —fundamento jurídico 7º—es genuinamente exclusivo, es decir, no se trata de una competencia que comparta la comunidad Autónoma con el Estado, de forma que éste pueda fijar las normas básicas en la materia y cada ordenamiento regional proceder a su desarrollo, (vide fundamento jurídico 36ª de la S.T.C.); pero no es absoluto, puesto que el Estado tiene a su vez atribuidas unas competencias normativas, básicas o plenas, que inciden sobre el urbanismo y que la legislación autonómica debe, en todo caso, respetar, (como volvió a declarar este Tribunal en la también citada Sentencia 164/2001, de 11 de julio, por la que se declararon inconstitucionales los artículos 16.1 y 38 y la Disposición Final Única en cuanto se refiere a éstos, de la Ley Estatal 6/1.998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones).

B) Esta competencia legislativa, exclusiva pero no absoluta, de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre URBANISMO refiere, por tanto, no a todo aquello que tradicionalmente reguló el Estado preconstitucional bajo la rúbrica de «Régimen del Suelo y Ordenación Urbana», puesto que hay campos de esta ordenación que siguen correspondiendo al Estado, como veremos. No obstante, la Sentencia aquí anotada del Tribunal Constitucional, al tratar de dar una definición de qué deba entenderse como propio del urbanismo atribuido en exclusiva a la competencia autonómica, no puede menos que partir de ese concepto, tradicional e historicista, recogido en tal legislación estatal preconstitucional; y, así, lo define señalando que el urbanismo hace referencia a la ordenación de la ciudad que se articula a través de las potestades públicas y técnicas del planeamiento, la gestión, la ejecución y la delimitación de los derechos edificatorios que conlleva la propiedad inmobiliaria. (Fundamentos 5º y 6º).

Precisando algo más el respectivo campo competencial normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas en esa materia que tradicionalmente se ha conocido como urbanismo, el Fundamento Jurídico 9º de esta Sentencia señala que es preciso distinguir entre aquellas normas tradicionalmente urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de la propiedad, (materia que, por estar incluida en las competencias básicas del Estado atribuidas por el artículo 149.1.1º de la Constitución, comparten en su ordenación jurídica éste y las Comunidades Autónomas), y las normas que tienen por objeto la ordenación de la ciudad, las que regulan «*la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad*, (competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas), que incluyen al Planeamiento Urbanístico (Fundamentos Jurídicos 22º y 25º), la Ejecución del Planeamiento (Fundamento Jurídico 27º) y la Gestión Urbanística (Fundamento Jurídico 29º). Puede verse en el mismo sentido el Fundamento Jurídico 27º de la STC 164/2001, de 11 de julio.

C) A pesar de que el Derecho del Estado constituye el ordenamiento jurídico supletorio del Derecho propio de cada Comunidad Autónoma, (artículo 139.3 de la Constitución), cuando se trata de competencias legislativas atribuidas a todas las Comunidades autónomas con el mismo nivel o grado de exclusivas, como ocurre en el caso de Urbanismo, el Estado carece de competencia para dictar normas sobre esa materia, incluso cuando expresamente se autoafirmen como constitutivas sólo de Derecho Supletorio del de aquellas Comunidades Autónomas que no hayan hecho uso de sus potestades legislativas sobre esta materia. Así resultaba ya de la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su sentencia 118/1.996, (Fundamento Jurídico 8º) y lo confirmó esta S.T.C. 61/1.997. Es más, según esta Sentencia, la carencia competencial del Estado en materia de urbanismo es tan absoluta que incluso comprende la faceta «negativa»: está fuera de la capacidad normativa del Estado derogar sus propias normas urbanísticas dictadas antes de la promulgación de la Constitución y de todos los Estatutos de Autonomía, (Fundamento Jurídico 12.c), que, en consecuencia, deben permanecer congeladas con el texto con el que contaban en la fecha de promulgación de los últimos Estatutos de Autonomía, siendo ésta la razón de la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Derogatoria Única, apartado primero, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 y de que, en consecuencia, recobraran su vigencia las normas derogadas por esa disposición, especialmente el viejo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1.976.

D) Ahora bien, aunque es muy amplio el alcance reconocido por el Tribunal Constitucional al carácter exclusivo de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, no puede el legislador autonómico actuar «legibus solutus», con libertad total, al ejercer esta competencia dado que, de una parte, debe respetar los mandatos materiales que la propia Constitución impone a todos los poderes públicos en este campo, y, de otra, ha de atender a las normas básicas del Estado dictadas en el ejercicio de sus competencias que incidan en ciertos elementos o fragmentos tradicionalmente encuadrados en el concepto histórico-legislativo del urbanismo y abstenerse de abordar las materias que, aún relacionadas con la urbanística, corresponden a la competencia legislativa plena del Estado.

El primero de estos límites se encuentra, como decimos, en las normas constitucionales que, en forma material y con el alcance previsto en el artículo 53.3 de la Constitución, (es decir, informando la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos), se encuentran en este Texto Fundamental en directa relación con el urbanismo, tal como antes hemos definido esta competencia autonómica. En concreto, la LUA debe atender a los mandatos contenidos en el artículo 47 de la Constitución que, dentro de la rúbrica de los Principios Rectores de la Política Económica y Social, exige que la legislación urbanística, (también, desde luego, la autonómica), respete el de-

recho de todos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, garantice la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y establezca mecanismos para hacer efectiva la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. (Fundamento Jurídico 6.a).

E) El segundo de los límites, el respeto a las competencias legislativas, básicas o plenas, del Estado sobre materias tangenciales al urbanismo y a la ordenación del territorio, es mucho más complejo, sin que resulte sencillo resumir aquí la multitud de pautas dadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1.997 (y en otras resoluciones) al tratar sobre los distintos preceptos de la Ley del Suelo de 1.992 sometidos a su examen.

Vaya por delante que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse con aquéllas otras estatales que la afecten en aspectos que de forma clásica se han considerado propios del urbanismo, fundamentalmente, los siguientes:

1) El artículo 149.1.1º de la Constitución, (vide Fundamento Jurídico 7.b) de la S.T.C. 61/97), otorga al Estado la competencia exclusiva para la regulación (desde un punto de vista positivo) de las condiciones básicas (esto es, el contenido primario, las posiciones jurídicas esenciales estrictamente necesarias) que garanticen la igualdad de todos los españoles (sólo atendiendo a esa finalidad de garantizar la igualdad puede el Estado hacer uso de su potestad normativa) en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. (A este límite se refiere expresamente hoy, como hemos visto, el artículo 71.9ª de la versión vigente de nuestro Estatuto de Autonomía cuando declara que la competencia exclusiva en materia de Urbanismo comprende la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo pero respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad).

En uso de esta competencia normativa, (cuyo alcance todavía se matizó más en la STC 164/2001, de 11 de julio), el Estado puede regular las condiciones básicas del derecho de propiedad privada desde la perspectiva jurídico-pública, para garantizar la igualdad de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de esa propiedad (Fundamento Jurídico 8º). Reiterando su doctrina anterior sobre el alcance de este título competencial del Estado, (resultante, entre otras, de las S.T.C. 37/97, 52/88, 154/88, 86/90 y 149/91), el Fundamento Jurídico 9.a) de la S.T.C. 61/97 recuerda que: *«Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho (...). La igualdad que*

se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (...) sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, esta sí, es competencia del Estado...»

Por ello, la LUA habrá de respetar las normas básicas estatales sobre condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana (la adquisición del aprovechamiento urbanístico, su valoración y los presupuestos de la propiedad urbana) y de cumplimiento de su función social, pero tiene libertad absoluta en la ordenación de la ciudad, en la actividad de urbanización y edificación de terrenos para «crear ciudad», como antes decíamos, y competencias para dictar normas sobre esta vertiente pública de la propiedad urbana que concreten o desarrollen esos principios o reglas generales mínimos fijados por el Estado, que hoy son los contenidos en el Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, modificado por la reciente Ley Estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas .

La aplicación de este principio general ha permitido a la S.T.C. 61/97, al estudiar las concretas pretensiones esgrimidas por las Comunidades Autónomas recurrentes, declarar que:

— Es lícito que el Estado defina las grandes clases de suelo en la medida en que ello sea estrictamente necesario para regular las condiciones básicas, es decir, a fin de perfilar la inexistencia, progresiva adquisición o consolidación, del derecho de propiedad urbana con referencia a cada uno de esos tipos de suelo. (Fundamento Jurídico 24.a). Más claramente ha reconocido esta competencia normativa estatal en el Fundamento Jurídico 12º de la STC 164/2001, de 11 de julio.

— Pero no puede, con ello, regular un régimen jurídico completo o acabado del derecho de propiedad urbana, por lo que el Estado no puede definir técnicas concretas como los tipos de planes urbanísticos (Fundamento Jurídico 23.a); ni abordar el régimen de sanciones por un incumplimiento, la disciplina urbanística (Fundamento Jurídico 34.c); ni las formas de compensación, en suelo o económica, para concretar el aprovechamiento apropiable (Fundamento Jurídico 17.e); ni imponer conductas o formas de organización para la gestión urbanística de otros antes públicos (Fundamento 17 y 41).

— Sí tiene competencias el Estado para fijar un mínimo aprovechamiento urbanístico susceptible de patrimonialización y los mínimos deberes a cumplir por los propietarios de los terrenos afectados para adquirirlo, como lo son el de incorporarse a los procesos urbanizador y edificatorio, con la correspondiente adquisición gradual de facultades urbanísticas (Fundamento Jurídico 17.º) y b) y 20.b) y c); también es lícito que determine que esos deberes deben realizarse en plazo, pero no que concrete esos plazos, su prorrogabilidad o no, cómo pueden otorgarse, etc. (Fundamento Jurídico 17 y 28).

2) El Estado, ex artículo 149.1.8º de la Constitución, tiene competencia exclusiva sobre la legislación civil y, por tanto, para regular el derecho de propiedad desde la perspectiva jurídica privada (Fundamento Jurídico 11), en una forma, aquí sí, completa y acabada, por lo que:

— Puede fijar reglas de transmisión de fincas con edificaciones ruinosas e inadecuadas (Fundamento Jurídico 32.b).

— Está facultado para regular acabadamente el derecho de superficie (Fundamento Jurídico 38).

— Y *«ciertamente, corresponde al Estado, en exclusiva, (...), determinar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, los efectos y las operaciones registrales»* (Fundamento Jurídico 29.a).

— También le compete regular el derecho de retorno de los arrendatarios afectados por actuaciones urbanísticas. (Fundamento Jurídico 41), etc.

3) Asimismo, sobre una materia tradicionalmente unida a técnicas urbanísticas en la legislación histórica española, sigue ostentando el Estado otro título competencial de intervención. Me refiero al artículo 149.1.18ª de la Constitución que atribuye al Estado competencia para legislar sobre expropiación forzosa, esto es, para aprobar *«la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, (...) los criterios generales para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional»*. (Fundamento Jurídico 19).

Incluso le corresponde al Estado la posibilidad de establecer causas de expropiar, a los efectos de anularles ciertas garantías expropiatorias mínimas, en materias en las que no tenga competencias, a modo de *«punto de referencia para identificar o establecer, en su caso, las garantías expropiatorias específicas que una determinada clase de expropiación pueda merecer, (urbanística; obras públicas; ocupación temporal, etc.)»*. (Fundamentos Jurídicos 30, 32 y 37).

Pero esta reserva en favor del Estado no impide que por Ley autonómica se establezcan *«los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir»*, en sus campos materiales de competencia, como lo es el urbanístico y de ordenación del territorio. (Fundamento Jurídico 17).

La competencia del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa, como técnica urbanística *«... se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general (...) y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales»*. (Fundamento Jurídico 31).

Por último, el Estado puede esgrimir este título competencial para fijar las valoraciones a tener en cuenta al determinar los justiprecios en expropiaciones urbanísticas, pero en la misma línea de principio, (en forma no acabada o completa), con la que puede regular las condiciones básicas de adquisición de la propiedad urbanística (Fundamentos Jurídicos 32 y 24).

4) Finalmente, al Estado le resta como título competencial capaz de incidir en la materia urbanística el que le faculta para regular la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración pero sin privar a las Comunidades de competencias sobre la materia.

Como dice el Fundamento Jurídico 33 de la S.T.C. comentada, *«El artículo 149.1.18ª de la Constitución no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coherarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En este sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía —indemnizatoria— que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer»*.

El Estado español, manifestando expresamente su respeto a estos principios constitucionales, (con cita expresa en su Preámbulo de las sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001), aprobó la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, luego sistematizada en el Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, modificado por la reciente Ley Estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. No es este trabajo el ámbito propio para comentar el alcance de esta interesante y discutida Ley. No obstante, como la misma debe ser respetada, como hemos visto, por la legislación autonómica urbanística, haremos un breve comentario de sus principales contenidos:

Como se indica en su Título Preliminar (art. 1), la Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio del Estado, estableciendo las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en esta materia; todo ello bajo los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2); calificándose tanto la ordenación del territorio como la ordenación urbanística como funciones públicas que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general (art. 3).

El Título I de esta Ley Estatal se ocupa del estatuto de derechos y deberes de todos los sujetos afectados por el régimen jurídico del suelo, definiéndose tres estatutos subjetivos básicos: en primer lugar, el de la ciudadanía general

ante el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes (arts. 4 y 5); en segundo término, el régimen de la iniciativa pública y privada para la actividad urbanística que, (partiendo de la calificación de la actividad urbanizadora como función pública no susceptible de transacción que, aunque pueda confiarse su ejecución a la iniciativa privada, siempre atribuye a los entes públicos la dirección del proceso²⁶), se limita a reconocer el derecho de los particulares, sean o no propietarios de terreno, a participar en el proceso de transformación urbanística y de edificación y el de redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos (art. 6); y, en tercer lugar, el estatuto de la propiedad del suelo, como combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas (arts. 8 y 9²⁷).

El Título II, correlativamente a los derechos de las personas abordados en el Título I, regula los deberes básicos de las Administraciones Públicas en relación con el suelo, comenzando por la exigencia de unos criterios básicos de utilización del suelo, entre los que destaca el deber de reservar al menos el 30% de la edificabilidad residencial para viviendas sujetas a un régimen de protección pública, en el caso de suelo en situación rural en proceso de urbanización, y del 10% en el caso de suelo urbanizado sujeto a operaciones de reforma o renovación (art. 10²⁸) e imponiendo los principios de publicidad y eficacia en todos los instrumentos de planeamiento urbanístico y de gestión pública urbanística (art. 11).

En este mismo Título (art. 12) se distinguen solo dos situaciones básicas del suelo: la propia del suelo rural y la correspondiente al suelo urbanizado (que sólo es el efectivamente integrado en la urbanización, con la condición de solar, aunque no se utilice esta palabra expresamente, o el consolidado por la edificación, así como el incluido en núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural²⁹, siendo el resto suelo en situación de rural). Des-

²⁶ En la versión dada a este artículo 6 por la Disposición Adicional Duodécima de la 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

²⁷ La nueva redacción de estos artículos 8 y 9 introducida por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, define el contenido del derecho de propiedad del suelo por las facultades (art.8) y deberes y cargas (art.9) que comprende, distinguiendo en atención de que se trate de suelo en situación rural, suelo en esa misma situación pero para el que esté previsto su posible paso a situación de suelo urbanizado —prohibiéndose la incorporación al proceso urbanizador de espacios naturales protegidos o incluidos en la Red Natura 2000 salvo cuando así lo justifiquen cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada y previa aceptación por la Comisión Europea en el caso de los espacios incluidos en dicha Red— y suelo en situación de urbanizado.

²⁸ En la redacción dada al artículo 10.1.b) de esta Ley de Suelo por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

²⁹ Esta flexibilización respecto de la literalidad original del artículo 12 se ha introducido también por esta Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

pués de imponer la obligación de utilizar el suelo rural con arreglo a su naturaleza y usos propios, salvo excepciones por razones de interés público o social (art. 13), se regulan las actuaciones de transformación urbanística comprensivas de las actuaciones de nueva urbanización o rehabilitación y las actuaciones de dotación (art. 14), imponiéndose el trámite de evaluación ambiental y de memoria o informe de sostenibilidad económica a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y a las actuaciones de urbanización, de renovación y de dotación (art. 15), exigiendo a las legislaciones autonómicas que todos esos tipos de actuaciones de transformación urbanística impongan el deber de entregar a la Administración los viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones públicas y suelo libre de cargas de urbanización en un porcentaje no inferior al 5 ni superior al 15% del total³⁰ (art. 16).

También en este Título se aborda la distinción entre fincas (unidad de suelo o de edificación) y parcela (unidad de suelo con edificabilidad y/o uso urbanístico independiente), regulando el régimen de división o segregación de fincas, el propio de su constitución en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario³¹ y el alcance de los instrumentos reparcelatorios (art. 17), la vinculación de los deberes a las fincas de forma que su transmisión no modifique aquéllos (art. 18), y la exigencia de licencia o autorización administrativa de obras para poderse otorgar escrituras públicas de obra nueva e inscribirse en el Registro de la Propiedad (art. 19).

El Título III aborda los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, excluyendo del valor del suelo rural su eventual futuro aprovechamiento urbanístico, aunque esté reclasificado como suelo urbanizable, incluso como suelo urbano (arts. 21 a 23)³², suavizando no obstante este radical cambio de criterio, tanto con una Disposición Transitoria Tercera, que durante un determinado plazo permite incorporar el aprovechamiento urbanístico a la valoración del suelo urbanizable que tuviera la condición de tal antes de la entrada en vigor de la Ley, como con la declaración como indemnizables de las situaciones en la que la Administración, por una decisión propia, impide participar en la ejecución de la urbanización o altera las condiciones de ésta sin que haya me-

³⁰ Aunque en la versión del artículo 16 introducida por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas se permite a la legislación autonómica flexibilizar estos topes en determinados supuestos.

³¹ Minuciosamente regulado en el nuevo texto del artículo 17.3 y 4 de esta Ley de Suelo redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

³² Los graves problemas de financiación que estas rigurosas normas de valoración han producido en las empresas inmobiliarias en estos momentos de fuerte desaceleración del sector, han tratado de minimizarse con la Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

diado incumplimiento por los propietarios de sus deberes urbanísticos (arts. 24 a 28).

El Título IV (arts. 29 a 35) regula las instituciones de garantía, esto es, la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial, en términos similares a como lo hacía la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril (que se deroga expresamente), aunque da carta de naturaleza a unos alternativos derechos a la reversión o a la retasación cuando una modificación de la ordenación aumente el valor de los terrenos expropiados para ejecutar una actuación urbanizadora (art. 34) y limita con claridad los supuestos de lesiones en los bienes o derechos por actuaciones urbanísticas o de ordenación territorial que dan derecho a la oportuna indemnización (art. 35).

El Título V contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad del suelo tales como la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas por incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios (arts. 36 y 37³³); regula de forma más rigurosa que lo que era habitual en las distintas leyes autonómicas los patrimonios públicos de suelo (arts. 38 y 39); y establece un régimen acabado del derecho real de superficie (arts. 40 y 41).

Por último, el Título V, (arts. 42 a 54), regula lo que la Ley denomina «Régimen Jurídico», comprendiendo las actuaciones con el Ministerio Fiscal en caso de indicios de delitos o faltas (art. 42); las peticiones, actos y acuerdos (arts. 43 a 46); las acciones y recursos (arts. 47 a 50); y las normas esenciales relativas al urbanismo y su relación con el Registro de la Propiedad (arts. 51 a 54)³⁴.

³³ Redactados de nuevo por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

³⁴ Interesa transcribir el nuevo texto del artículo 51 de la Ley de Suelo, redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que dice lo siguiente:

«Actos inscribibles.

1. Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

a) Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las edificaciones.

b) Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las Leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico.

c) La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido.

d) Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las Leyes.

e) Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.

Iluminados con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de urbanismo y con el contenido de la Ley estatal de Suelo, brevemente resumidos en los anteriores apartados, podemos pasar a continuación al examen del texto de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, (LUA), afectada por la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de Medidas para Compatibilizar los Proyectos de Nieve con el Desarrollo Sostenible de los Territorios de Montaña y objeto de una profunda modificación a través de la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, como antes hemos anticipado.

3. La ley de urbanismo de Aragón y su reciente reforma

A. Pretensiones del Legislador

La Ley 5/1.999, de 25 de marzo, Urbanística, no supuso una «revolución» en el Derecho Urbanístico español al seguir de cerca, no sólo a la legislación estatal declarada inconstitucional por la S.T.C. 61/1.997, sino también a otras anteriores leyes urbanísticas, (como la Navarra o la Valenciana), que, dictadas antes de la publicación de esa Sentencia, necesariamente se atenían a la pauta marcada por la Ley del Suelo Estatal de 1.992.

Ahora bien, el profundo cambio en la legislación básica del Estado en esta materia como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de

f) La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención.

g) Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere la letra anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.

h) Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas.

2. En todo caso, en la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración estará obligada a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de la anotación preventiva a que se refiere el artículo 53.2.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

3. Inscrita la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios, el Registrador de la Propiedad notificará a la Comunidad Autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes, con los datos resultantes del Registro. A la comunicación, de la que se dejará constancia por nota al margen de las inscripciones correspondientes, se acompañará certificación de las operaciones realizadas y de la autorización administrativa que se incorpore o acompañe al título inscrito.»

mayo, de Suelo y de su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que hemos examinado brevemente en el apartado anterior), hizo precisa, tal como se justifica en su exposición de motivos, la aprobación de la nueva Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que desarrolla la concepción por la nueva legislación estatal de la actividad urbanística como función pública que se proyecta sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, el vuelo y el subsuelo, pero también sobre la libertad de empresa en su proyección sobre el urbanismo, el estatuto de la ciudadanía y el conjunto de principios constitucionales que giran en torno a ella, especialmente el desarrollo sostenible.

Esta inicial versión de la LUA, que entró en vigor en 2009, después de una larga tramitación, contenía numerosos preceptos tendentes a poner freno a los excesos sobre la ocupación del territorio en los que la actividad urbanística había incurrido en Aragón en la previa larga etapa de «boom» inmobiliario. Ahora bien, la profunda crisis de este sector y la de las entidades financieras que le habían dado soporte durante esos años de desarrollismo edificatorio, desactualizó el original texto de la LUA, lo que ha exigido su profunda revisión mediante la Ley 4/2013 de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Según resulta de su exposición de motivos, la reciente reforma de la LUA operada por esta Ley 4/2013, trata de lograr una serie de objetivos, de los que podemos destacar los siguientes:

a) Simplificar la regulación del urbanismo en Aragón, clarificando el texto de la LUA, adecuándolo a la legislación europea (especialmente a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior) y a la legislación básica estatal.

b) Reducir la intervención del Gobierno de Aragón a los instrumentos del planeamiento general, a la mejora de los instrumentos y procedimientos de planificación y gestión y a la protección de los valores de interés supramunicipal.

c) Simplificar la tramitación de los procedimientos, aclarando las competencias de cada uno de los agentes en los procesos de planificación y gestión urbanística y de edificación. Se trata de simplificar los procedimientos a través de la reducción de los plazos y la acumulación de trámites. También se suprime la figura del programa de compensación, volviendo al sistema clásico de bases y estatutos de compensación, y se amplían los plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos.

d) Reducir la complejidad y el exceso de intervención administrativa en los distintos sistemas de gestión urbanística, clarificando el papel que en cada uno de ellos corresponde al propietario del suelo. A tal fin, se disminuye la complejidad del sistema de los órganos colegiados, suprimiendo el Consejo de

Urbanismo de Aragón al atribuir sus funciones al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y a los Consejos Provinciales de Urbanismo.

e) Fomentar la rehabilitación facilitando el uso de los mecanismos de intervención sobre el suelo con edificación degradada. Se crea el programa de rehabilitación y la actuación de rehabilitación, flexibilizando los anteriores requisitos y el régimen de cesiones dotacionales.

f) Facilitar actuaciones sobre suelo no urbanizable, aunque incrementando el control sobre su legalidad. Se trata de incentivar la rehabilitación de usos sobre edificaciones ya existentes o sobre suelos ya transformados, respaldando iniciativas sobre edificios existentes que puedan generar actividad económica y empleo, dado el indiscutible vacío demográfico de gran parte del territorio aragonés.

g) Adaptar las exigencias urbanísticas a las necesidades de cada municipio y a la realidad de cada territorio, flexibilizando los contenidos del Plan General en atención a aquella realidad. Se pretende que sea el propio planeamiento quien ajuste las reservas de suelo para equipamiento a las verdaderas necesidades del municipio, de su población y a las capacidades financieras de su Ayuntamiento, con un sistema de consultas a las Administraciones competentes en materia de planificación dotacional y de infraestructuras. En la misma línea, se eliminan los límites legales de densidad y la uniformidad en las exigencias de espacios libres, permitiendo que sea el Plan quien fije estos parámetros en función de la naturaleza del municipio.

h) Avanzar en la coordinación de la normativa urbanística con la normativa de la ordenación del territorio.

i) Facilitar el acceso por parte de todos los ciudadanos al conocimiento de los planes urbanísticos, exigiendo la remisión de los mismos en soporte digital y creando la Plataforma Urbanística de Aragón para permitir el acceso telemático a sus fondos.

j) Establecer mecanismos que permitan acompasar el proceso urbanizador al de edificación de los solares resultantes, sin pérdida de garantía de la final ejecución de la urbanización. Se amplía el horizonte temporal de gestión de los planes de desarrollo del suelo urbanizable y del suelo urbano no consolidado a 20 y 12 años, respectivamente; se permite llevar a cabo desclasificaciones de suelo, promovidas por el ayuntamiento, cuando resulten claramente sobredimensionadas las calificaciones existentes; se retrasa la prestación de garantías a los planes parciales y planes especiales de iniciativa particular al momento de inicio efectivo de la obra de urbanización; etc.

k) En cualquier caso, se mantiene la calificación del urbanismo como FUNCIÓN PÚBLICA —es decir, como un servicio público «lato sensu»— consistente, según se autodefine, en planificar el uso constructivo del territorio, ejecutar las obras públicas de urbanización o rehabilitación, intervenir en el mercado del suelo y garantizar la correcta realización y conservación de las

construcciones, respetando la intervención de los particulares en los términos garantizados como derecho básico por la Ley Estatal de Suelo.

Estudiamos a continuación el contenido de la Ley de Urbanismo de Aragón, en la versión de la misma finalmente resultante de la aprobación de esta Ley 4/2013, de 23 de mayo, debiendo tenerse en cuenta que todavía se encuentra parcialmente en vigor en lo no afectado por estas disposiciones legales el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó el Reglamento de Desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios (RLUA, en adelante).

B. Normas Preliminares

El Título Preliminar de la Ley (artículos 1 a 9), fija las líneas básicas definitorias de su objeto, función pública, organización, competencias, principios y objetivos de la LUA, con claridad y plena adecuación a los títulos competenciales propios de la Comunidad Autónoma Aragonesa sobre la materia:

a) Su objeto es regular la actividad urbanística (que comprende la clasificación, el planeamiento, la urbanización, la intervención en el mercado de la vivienda y del suelo y en el uso del suelo y la disciplina urbanística) y el régimen urbanístico del suelo, el vuelo y el subsuelo en la Comunidad Autónoma de Aragón (art.1).

b) Se califica como función pública la dirección y el control de la actividad urbanística (art.2.1), siempre bajo los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española (art.2.3), que comprende como funciones: la redacción y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística, no susceptibles de transacción; la intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo; la aprobación de la forma de gestión de la actividad administrativa de ejecución; la dirección, inspección, control y gestión de la ejecución del planeamiento; la intervención en el mercado del suelo y la vivienda mediante el desarrollo y aplicación de las políticas públicas de suelo y vivienda; la policía del uso del suelo y de la edificación y la protección de la legalidad urbanística y de vivienda; la sanción de las infracciones administrativas; y, como declaración de intenciones de la reforma operada por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, la agilización y seguridad de los trámites y toma de decisiones sobre las autorizaciones para el uso del territorio y la instalación de actividades creadoras de empleo (art.2.2).

c) En la determinación de los órganos administrativos competentes en esta materia (arts. 3 a 7), se distingue entre:

Los órganos urbanísticos activos de la Administración de la Comunidad Autónoma, de carácter unipersonal, (el Consejero y el Director General com-

petentes en materia de urbanismo) y de carácter colegiado, (los Consejos Provinciales de Urbanismo de Huesca, Teruel y Zaragoza).

Los órganos urbanísticos consultivos y de participación de la Administración de la Comunidad Autónoma, que son los mismos Consejos Provinciales de Urbanismo, sin perjuicio de las competencias que les correspondan como órganos activos, cuya composición, funciones y competencias se establecerán reglamentariamente, garantizando una presencia institucional que permita la coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma con otras administraciones públicas con competencias sobre el territorio y la representaciones de las organizaciones más representativas de las entidades locales, empresariales y sindicales y de los municipios capital de provincia, la participación ciudadana y la asistencia de expertos y especialistas en materia de urbanismo.

Las Provincias (a cuyas Diputaciones Provinciales se atribuye la cooperación y asistencia a los municipios en el desarrollo de su actividad urbanística) y las Comarcas, con las competencias de su legislación específica³⁵.

Los Municipios, que son los titulares básicos de la actividad urbanística pública y que ejercen cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones³⁶.

³⁵ Según la Ley de las Cortes de Aragón 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, estas entidades locales, en materia de urbanismo, pueden asumir competencias de participación, informe e iniciativa (artículo 5.A), de cooperación y asistencia a los municipios (artículo 5.B), y de gestión (artículo 5.C), entre las que destacan las poco reguladas potestades de subrogación en el ejercicio de las competencias municipales, con carácter preferente a la subrogación en las mismas por la Administración Autonómica (artículo 5.C.a) y de declaración de proyectos de interés supramunicipal en el ámbito comarcal (artículo 5.C.b).

³⁶ A tenor del artículo 6 LUA:

3. Corresponden al Alcalde las siguientes atribuciones:

a) La aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno.
 b) La aprobación de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.
 c) La aprobación de los convenios de gestión.
 d) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.
 e) El ejercicio de las restantes competencias en relación con edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística, salvo la imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves.

f) Las que, correspondientes al municipio conforme a esta Ley, no estén expresamente atribuidas a otro órgano municipal.

4. Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones:

a) La aprobación inicial y provisional del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en esta Ley.
 b) La aprobación de las ordenanzas de edificación.
 c) La aprobación de los convenios de planeamiento.
 d) La imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves.
 e) Las restantes competencias que le hayan sido expresamente atribuidas en esta Ley.

5. Corresponden a la Junta de Gobierno Local, cuando exista, la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones y las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le deleguen conforme a lo establecido en la legislación del régimen local.

Y las Sociedades Urbanísticas, que pueden crearse por la Administración de la Comunidad Autónoma, las provincias, las comarcas, los municipios y las entidades instrumentales de todos ellos, por sí solas, entre sí, mediante consorcios o con terceros, para el estudio, elaboración, desarrollo, gestión, promoción y ejecución del planeamiento territorial y urbanístico u otro objeto de la incumbencia de las Administraciones que las constituyan, siempre que no implique ejercicio de autoridad.

d) Los principios a los que debe atenerse la actividad urbanística se concretan en el artículo 8 de la LUA en: el desarrollo sostenible, armonizando el uso racional de los recursos naturales y los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la salud y la seguridad de las personas y la protección del patrimonio cultural (lo que difícilmente puede conseguirse con una Ley Urbanística)³⁷ y del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación y fomentando la eficiencia energética; la subordinación al interés público, garantizando la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; la reserva al planeamiento de la determinación de los usos del suelo y, consecuentemente, del contenido urbanístico patrimonializable por la propiedad del suelo; la colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas con competencias concurrentes en relación con la actividad urbanística; la participación ciudadana; la transparencia; y la eficacia y eficiencia.

d) Finalmente, a la luz de esos principios, se establecen los objetivos de la actividad urbanística, distinguiendo entre los propios de ésta y los que deben conseguirse en el marco de la ordenación del territorio.

Los objetivos propios de la actividad urbanística son: lograr un desarrollo sostenible, equilibrado y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el fin fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Aragón; vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales; subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general definido por la Ley y, en su virtud, por la ordenación urbanística; delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, usos y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública; garantizar el ejercicio de la actividad empresarial urbanística e inmobiliaria en forma compatible con los valores, principios y derechos constitucionales, evitando maquinaciones especulativas que alteren el precio del suelo, la vivienda u otras construcciones generando incrementos artificiosos de los mismos; garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos y

³⁷ A estas finalidades sí atiende otra Ley, la de las Cortes de Aragón 8/1.999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

el acceso a una vivienda digna, evitando la especulación del suelo; garantizar la ejecución del planeamiento mediante la justa distribución de los beneficios y las cargas entre quienes intervengan en la actividad urbanizadora y edificatoria del suelo; asegurar y articular la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen por la acción urbanística; y agilizar la gestión urbanística y el fomento de la rehabilitación de los espacios y la edificación construida³⁸.

A su vez, los objetivos que esta actividad urbanística debe cumplir en el superior marco de la ordenación del territorio son: la organización racional y conforme al interés general de la ocupación y los usos del suelo, mediante su clasificación y calificación; la determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional; el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación de las construcciones y edificaciones existentes; la fijación de las condiciones de ejecución y, en su caso, de programación de las actividades de urbanización y edificación; la formalización de una política de intervención en el mercado del suelo, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos de suelo, así como el fomento de la construcción de viviendas protegidas preferentemente de alquiler; la protección del patrimonio cultural aragonés; la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio y la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje y la integración de los cursos de agua existentes, así como la presencia de arbolado en los viales y plazas adecuados; y la promoción sostenida, eficaz y eficiente de las condiciones necesarias para garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

C. Régimen Urbanístico del Suelo

La Ley de Urbanismo aborda en su Título Primero esta esencial materia (artículos 10 a 37), sobre la cual el Estado es titular, según el artículo 149.1.1ª C.E., de las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en esta perspectiva jurídica-pública del derecho de propiedad inmobiliaria. El Estado, haciendo uso de esta competencia, definió en la Ley 6/1.998, de 13 de abril, (en su Título II dedicado al Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo), las tres grandes clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) regulando las condiciones básicas de ese derecho de propiedad en relación a cada uno de esos tipos básicos. Sin embargo, desde la Ley 8/2007, de 8 de mayo, de Suelo, como antes dijimos, el Estado ha renunciado a llevar a cabo estas clasificaciones de suelo, distinguiendo hoy, en el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo

³⁸ Estos dos últimos objetivos, añadidos por la Ley 4/2013, de 13 de mayo, teniendo presente el texto de la Reforma de la Ley Estatal de Suelo que en ese momento se encontraba en tramitación.

2/2008, de 20 de junio, (en la versión resultante de la Ley Estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas), a efectos indemnizatorios, las categorías de suelo urbanizado y suelo rural.

Por ello, (en mayor medida que bajo la vigencia de la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril), sigue resultando tímida la interpretación del alcance de las competencias de Aragón sobre esta materia que se recoge en el artículo 10 de la Ley³⁹, cuando afirma que «*El régimen urbanístico del suelo será el establecido en la legislación estatal de suelo, en esta Ley y, por remisión legal, en el planeamiento, de acuerdo con la situación básica en que se encuentren el suelo, la clasificación y la calificación urbanística de los predios*».

El régimen urbanístico del suelo, en Aragón, es el que resulta de esta Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, (y de las normas reglamentarias y de planeamiento que la desarrollen), aunque, obviamente, para ser constitucional, deberá respetar los principios básicos, los contenidos esenciales mínimos establecidos por la legislación estatal. Sin embargo y en mi opinión, frente a lo que este precepto legal indica, el régimen urbanístico del suelo en Aragón no es el que directamente resulta de esa legislación estatal puesto que, por imperativo constitucional, (en la interpretación de esta norma realizada por la antes resumida doctrina del Tribunal Constitucional, confirmada por la contenida en la STC 164/2001), el Estado no puede establecer un régimen jurídico acabado, completo, de las clases de suelo y de su régimen urbanístico, sino sólo esos principios básicos esenciales que cada ordenamiento urbanístico autonómico debe, (obviamente, respetándolos), desarrollar mediante la construcción de un sistema acabado, (so pena de que, de no hacerlo así, se apliquen en su territorio, no esos principios estatales básicos, sino el ordenamiento jurídico acabado y completo sobre la materia que el Estado estableció en su día en la vieja Ley del Suelo de 1976, antes de la aprobación de los Estatutos de Autonomía).

a) Clases de suelo

En todo caso, según la LUA, debe ser el Plan General, suprimiéndose otros instrumentos de planeamiento general, quien clasifique todo el suelo del término municipal en alguna de las tres grandes categorías de suelo tradiciona-

³⁹ A pesar de las críticas que a ello se hizo en el citado Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 23/1.998 (vide Consideración Jurídica VII). Sobre el alcance de las potestades urbanísticas estatales y autonómicas en esta materia de clasificación urbanística del suelo pueden verse: A. AGUIRRE PARDILLOS e I. PEMÁN GAVÍN. «La clasificación del suelo» en «Estudio Sistemático de la Ley Urbanística de Aragón», op. cit., págs. 53 y ss. J.L. BELTRÁN AGUIRRE. «En torno a las medidas liberalizadoras del suelo. Apuntes críticos a la luz de las SSTC 61/1997 y 164/2001». Revista de Derecho Urbanístico N.º. 188. Madrid 2001. L. PAREJO ALFONSO. «La capacidad autonómica de establecimiento de una ordenación urbanística propia en el marco de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones. Revista de Derecho Urbanístico N.º. 166. Madrid 1998.

les en el urbanismo español (urbano, urbanizable y no urbanizable). Si no existe Plan General, todo el suelo del respectivo municipio que no tenga la condición de urbano se clasifica por la Ley como no urbanizable⁴⁰.

i) El Suelo Urbano

Se regula en los artículos 12 a 14 de este Título Primero de la Ley, subdividiéndolo en dos subclases: Urbano consolidado y Urbano no consolidado.

La definición de suelo urbano es la tradicional de la legislación urbanística española, con las matizaciones resultantes del Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo y las precisiones que había ido fijando la Jurisprudencia. Así, según el artículo 12 de la LUA, suelo urbano son los terrenos que:

— Cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiéndose por tales: red viaria que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal, servicios de abastecimiento y evacuación de agua, así como suministro de energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.

— Carezcan de alguna de las infraestructuras y servicios mencionados en el apartado anterior, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. Con carácter general, no podrán considerarse, a estos efectos, las carreteras de circunvalación ni las vías de comunicación interurbanas.

— El plan general incluya en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en las dos terceras partes de su superficie edificable, siempre que la parte edificada reúna o vaya a reunir, en ejecución del plan, los requisitos establecidos en el primer apartado y se trate de espacios homogéneos en cuanto a su uso y tipología que se encuentren integrados en la malla urbana propia del núcleo o asentamiento de población del que formen parte.

— Los que, en ejecución del planeamiento, hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

La parte de este suelo que se someta por el Plan General a actuaciones urbanísticas integradas, sean de nueva urbanización o de intervención sobre suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, deben subclasificarse como suelo urbano no consolidado. El resto de este tipo de suelo necesariamente se integra en la subcategoría de suelo urbano consolidado, (aunque el RLUA incluye también como suelo urbano no consolidado a los terrenos totalmente consolidados por la edificación cuando la urbanización no exista, haya quedado obsoleta o haya dejado de ser adecuada respecto de la edificación que soporta o el Plan le autoriza a soportar. Art. 21.3).

⁴⁰ Vide artículo 11 de esta Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Para que el suelo urbano pueda edificarse ha de alcanzar la condición de solar, teniendo tal condición las superficies de suelo urbano aptas para su uso inmediato que, en primer lugar, estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones y normas técnicas establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si éste no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el antes transcrito artículo 12 a) de la LUA, en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos, alumbrado y confronten con una vía pavimentada y adecuada para el tránsito de peatones y vehículos rodados; en segundo lugar, que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define; y, además, que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.

La Ley precisa, además, que sólo en suelo urbano consolidado pueden existir solares dado que, según establece, los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable sólo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de éstos, en su caso, (es decir, cuando ya se hayan convertido en suelo urbano consolidado).

ii) Suelo Urbanizable

Una de las normas de la derogada Ley Urbanística aragonesa de 1999 que más se escapaba de los principios liberalizadores que habían inspirado la Ley estatal 6/1.998 (aún más acentuados desde los retoques que fueron introducidos en ésta por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio) era la relativa a la definición del suelo urbanizable ya que aquella, en su primitiva versión, aunque mantenía formalmente el carácter residual del suelo urbanizable (el que no sea urbano ni no urbanizable) exigía como requisito añadido que fuera clasificado como tal en el planeamiento.

En la LUA vigente, sólo constituyen suelo urbanizable, según el artículo 15⁴¹, los terrenos que sean clasificados como tales por el planeamiento, a través de la dotación de servicios urbanísticos suficientes, en las condiciones establecidas en el mismo, de conformidad con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural. En definitiva, la Ley sigue dejando en manos de la política urbanística municipal, bajo la supervisión del Gobierno de Aragón, la decisión discrecional de clasificar como urbanizable o no, el suelo que no tenga las características legales de suelo urbano o de suelo no urbanizable, y, en consecuencia, determinar vinculantemente el modelo de crecimiento de la ciudad; siempre que lo motive adecuadamente, como especifica el preámbulo del RLUA.

⁴¹ Introducido por la Ley 4/2013, de 23 de mayo.

Dentro de este suelo también se distinguen dos subclases: el suelo urbanizable delimitado y el suelo urbanizable no delimitado, incrementando esa potestad discrecional pública de clasificación de suelo puesto que es suelo urbanizable delimitado el incluido en sectores «*de urbanización prioritaria previstos por el Plan General*». A diferencia de lo que ocurría en la Ley Urbanística de 1999, en la que no se precisaba ningún parámetro que permitiera entender o no como racional un determinado modelo de desarrollo urbano y la consiguiente clasificación de sectores como suelo urbanizable delimitado, la vigente LUA, en su artículo 39, exige que el Plan General concrete el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, ponderando desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental, fijando los siguientes criterios: el modelo de ocupación del territorio será sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo; el plan general incorporará un estudio territorial, urbanístico, ambiental y social específico de los nuevos núcleos, la demanda de servicios urbanísticos que prevea, justificando su implantación y analizando su viabilidad teniendo en cuenta el posible incremento de la capacidad de las redes y servicios urbanísticos prestados por las diferentes Administraciones públicas, teniendo en cuenta la situación de la oferta y la demanda de los usos planificados para su implantación en el municipio y su entorno; debe establecer un horizonte temporal de gestión que, en defecto de previsión, será de veinte años⁴²; y precisará acciones destinadas a rehabilitar los espacios y la edificación en los núcleos urbanos existentes de forma que se garantice un adecuado desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos. Este modelo de evolución urbana y ocupación del territorio debe someterse a evaluación de impacto ambiental, teniendo en cuenta especialmente el informe o memoria de sostenibilidad económica al que se refiere la Ley Estatal de Suelo.

iii) Suelo no Urbanizable

Regulado en los artículos 17 a 19 de la LUA, se define como el que así clasifique el Plan General, por estar preservado de su transformación mediante la dotación de servicios urbanísticos, que deberá incluir los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de protección medioambiental, de patrimonio cultural o por cualquier otra legislación sectorial, así como los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a los instrumentos de planificación territorial; los terrenos que no resulten susceptibles de transformación urbanística por la peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes o por la existencia de riesgos de cualquier índole; los terrenos que deban ser preservados de su urbanización por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos; y, residualmente, todos los que el

⁴² Hasta la reforma de la LUA llevada a cabo por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, este horizonte era de 10 años.

plan general, de forma motivada, no considere transformables en urbanos de acuerdo con el modelo de evolución urbana fijado.

También se reconocen dos subcategorías: la de suelo no urbanizable especial (a la que pertenecen los suelos sujetos a esos regímenes especiales de protección porque los valores en ellos concurrentes se hayan puesto de manifiesto en un instrumento de planificación ambiental, territorial o cultural) y la de suelo no urbanizable genérico, que es la categoría residual⁴³.

b) Estatuto Urbanístico de la Ciudadanía

Una vez definidas las clases de suelo, la LUA, bajo esa denominación, en sus artículos 20 y 21, regula los derechos y deberes de los ciudadanos en esa actividad urbanística, respetando cumplidamente la normativa básica del Estado contenida en la Ley Estatal de Suelo.

Las Administraciones Públicas en su actuación urbanística deben promover los siguientes derechos de los ciudadanos: a) Al desarrollo del derecho constitucional a una vivienda digna; b) A la clasificación y calificación de suelo adecuado para hacer efectivo ese derecho constitucional a una vivienda digna; c) A la aplicación preferente del suelo de propiedad pública a los fines establecidos en la propia Ley; d) A la puesta en el mercado por las Administraciones públicas de suelo de su propiedad para la regulación del mercado del suelo y la lucha contra la especulación; e) A la no afectación de la vivienda que constituya su domicilio o residencia u otros lugares de habitación humana por radiaciones o inmisiones contaminantes de cualquier tipo que desborden los límites máximos admitidos; f) A un medio ambiente urbano adecuado; g) Al acceso a toda la información urbanística de la que dispongan las Administraciones públicas; h) A la participación en los procedimientos de aprobación de

⁴³ Con esta exigencia para la clasificación del suelo no urbanizable especial se trata de poner coto a la discrecionalidad con la que se venía utilizando esta, en teoría, restringida categoría de suelo, por muchos Planes Generales, para proteger valores naturales muy discutibles, como la «protección del regadío», o «la proximidad al núcleo urbano».

No obstante, la Disposición Adicional Primera de la LUA, como ya hacía la Ley 5/1.999, establece una importante relación de estos suelos no urbanizables especiales en municipios que carezcan de Plan General, al señalar que: «tendrán consideración de suelo no urbanizable especial, siempre que no tengan la condición de suelo urbano, los que se definen en la presente Ley como suelo no urbanizable especial y además:

a) Las riberas y la zona de policía de cien metros de anchura de las márgenes en los cauces de corrientes continuas.

b) Los terrenos situados en una zona de doscientos metros de anchura desde la cota correspondiente al mayor nivel ordinario de las aguas en las lagunas, estanques naturales y embalses superficiales.

c) Los terrenos situados en una zona de diez metros de anchura a cada lado de las áreas arboladas que formen un ribazo o hilera de arbolado de longitud superior a cien metros.

d) Las áreas arboladas compactas con densidades de arbolado superiores a un árbol por cada treinta metros cuadrados, siempre que no sean objeto del cultivo agrícola.

e) Los terrenos con pendiente media superior al veinticinco por ciento».

instrumentos de ordenación y de cualesquiera instrumentos de ejecución; i) A colaborar en la actividad de planeamiento o gestión en los términos establecidos en la Ley y, en particular, a ejercer la iniciativa para la obtención de título habilitante para el desarrollo de la actividad de urbanización; j) Al ejercicio de la acción pública conforme a lo establecido en la Ley ante los órganos administrativos y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mediante los correspondientes recursos o acciones, para exigir la observancia de la legislación y del planeamiento reguladores de la actividad urbanística.

Paralelamente, todos los ciudadanos, para obtener el reconocimiento de sus derechos, deben respetar, en relación con la actividad urbanística, los siguientes deberes: a) Preservar y contribuir a mejorar el medio ambiente natural y urbano; b) Preservar el patrimonio cultural aragonés; c) Respetar y hacer uso adecuado de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos y, en particular, del mobiliario urbano; d) Abstenerse de realizar cualquier acto o de desarrollar cualquier actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros o sin contar con los correspondientes títulos habilitantes; e) Evitar actuaciones que comporten riesgo para el medio ambiente natural o urbano y cumplir los deberes o levantar las cargas para su preservación conforme a la legislación que resulte de aplicación; f) Colaborar en la actividad urbanística de planeamiento, gestión o disciplina en los términos establecidos en la Ley.

c) Libertad de empresa y actividad urbanística

Tras estas generalidades, la LUA desmenuza el alcance de las facultades de los ciudadanos y de las empresas en relación con la función pública urbanística de planeamiento, de urbanización y de promoción (arts. 22 a 25)⁴⁴.

En cuanto al planeamiento urbanístico, sólo los municipios afectados pueden formular planes generales, sus revisiones y modificaciones; pero cualquier persona puede formular el planeamiento de desarrollo (planes parciales y planes especiales, estudios de detalle, etc.).

Por lo que se refiere a la urbanización de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables delimitados, se reconoce a la Administración Pública la iniciativa pública, a través de la dotación de servicios urbanísticos suficientes mediante las formas de gestión de la urbanización previstas en la Ley, pero pudiendo participar tanto los propietarios de los terrenos como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en el marco del ejercicio de la libre empresa, y sujetándose a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia. Además de esa iniciativa pública, los particulares ejercerán la iniciativa privada de las actuaciones de transformación urbanística y de las edificatorias, en los términos reconocidos en la legislación básica estatal.

⁴⁴ Con muchas novedades introducidas por la Ley 4/2013, de 23 de mayo.

En el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable delimitado, los promotores de la urbanización, (sean o no propietarios de los suelos afectados), tienen las siguientes obligaciones: a) Promover su transformación, financiarla y, en su caso, ejecutarla de conformidad con lo establecido en la Ley y en el planeamiento; b) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística con anterioridad al inicio de su ejecución material; c) Costear y, en su caso, ejecutar, en los plazos fijados en el planeamiento, todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, incluidas las correspondientes a las dotaciones locales y sistemas generales y las obras de conexión con los sistemas generales exteriores y de ampliación o refuerzo de los mismos que aquélla demande, (con derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras)⁴⁵; d) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, independientemente de su calificación como dotaciones locales o sistemas generales, así como las obras e infraestructuras realizadas en el mismo que deban formar parte del dominio público; e) Ceder obligatoria y gratuitamente al municipio, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización donde se ubique el aprovechamiento subjetivo correspondiente a la Administración; f) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados en el ámbito de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él; g) E indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

Finalmente, en cuanto al suelo urbanizable no delimitado, la LUA, en la versión dada a la misma por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, ha tratado de aclarar el juego competencial en esta materia del respectivo municipio y de la Administración de la Comunidad Autónoma, y la iniciativa privada, reconociendo a cualquier interesado el derecho a plantear al municipio consulta sobre la viabilidad de la delimitación y transformación urbanística que se pretenda en este tipo de suelo, mediante una memoria que deberá fundarse en el análisis de la adecuación de la propuesta a la ordenación estructural establecida en el plan general y, en particular, al modelo de evolución urbana y ocupación del

⁴⁵ Entre estas obras, la LUA incluye las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran, conforme a su legislación reguladora, y las infraestructuras y servicios de transporte público que el planeamiento exija para garantizar una movilidad sostenible en función de los nuevos tráficos que genere. Además, como novedad de la Ley 4/2013, se contempla la posibilidad de que el plan general, en determinados sectores de suelo urbanizable delimitado, pueda incluir como obras de urbanización la ejecución de equipamientos educativos y de otro tipo siempre que tengan la consideración de dotaciones locales.

territorio resultante de la misma. Presentado el documento de consulta con el contenido mínimo que fija el artículo 25.2, el Ayuntamiento Pleno, valorando la pertinencia de la transformación, la viabilidad de la dotación de los servicios urbanísticos suficientes en los terrenos, la idoneidad del ámbito sugerido para la misma, los plazos propuestos y el resto de circunstancias urbanísticas concurrentes, puede optar por declarar motivadamente la inviabilidad de la iniciativa, o por declarar su viabilidad, fijando, en este caso, los equipamientos que hayan de ser ejecutados con cargo al correspondiente sector, así como los sistemas de gestión previstos.

La consulta deberá evacuarse en el plazo de tres meses desde la presentación, en debida forma, de la correspondiente solicitud. Transcurrido este último plazo sin notificación de resolución alguna, podrá entenderse resuelta la consulta, considerándose viable la delimitación y transformación. Este plazo quedará suspendido si el municipio solicita informe al Consejo Provincial de Urbanismo⁴⁶. El acuerdo municipal por el que se dé respuesta a una consulta declarando la viabilidad de la delimitación deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón y en un periódico local de amplia difusión, iniciándose a partir de la última publicación un plazo de un año dentro del cual podrán presentarse los instrumentos precisos para la dotación de servicios urbanísticos suficientes (el Plan Parcial), quedando vinculado el municipio por su respuesta a la consulta. La Administración de la Comunidad Autónoma sólo estará vinculada cuando, antes de la respuesta municipal a la consulta, el municipio hubiese recabado y obtenido informe favorable del Consejo Provincial de Urbanismo competente. Dicho informe deberá emitirse y notificarse en el plazo de tres meses desde que sea recabado por el municipio y producirá efecto durante cuatro años, salvo que antes de dicho plazo se revise el plan general. Transcurrido dicho plazo sin notificación alguna, se considerará viable la delimitación propuesta.

⁴⁶ Esta posibilidad prevista por la Ley de que, mediante la técnica del silencio administrativo positivo, pueda quedar aprobada una iniciativa particular para la delimitación de un suelo urbanizable no delimitado parece chocar contra la reciente jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentada en sus sentencias de 26 de junio de 2013, dictadas en los recursos de casación 3.161/2010 y 1.741/2011, (tratando en ambos casos de planes parciales de iniciativa particular pretendidamente aprobados por el transcurso de un plazo sin que la Administración resolviera expresamente). Según estas sentencias, que reiteran la doctrina contenida en otras anteriores, en especial en la de 17 de noviembre de 2010 dictada en el recurso de casación 1.473/2006, se considera como normativa básica del Estado contenida en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la versión dada al mismo por la Ley 4/1999, que dado el carácter de servicio público de la potestad de ordenación del territorio y del suelo, no cabe atribuirle a los sujetos privados por silencio administrativo, el cual, en todo caso, debe entenderse de carácter denegatorio de la solicitud de aprobación de ese instrumento de planeamiento derivado.

d) Régimen estatutario de la propiedad del suelo

En los artículos 26 a 37 de la LUA, de forma algo desordenada por razón de que varios de estos preceptos han sido redactados por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, forzando en algún caso su contenido originario, se regula, en desarrollo de la normativa básica del Estado, el alcance (facultades y deberes) del derecho de propiedad del suelo en función de su clasificación en alguno de los tipos que antes hemos estudiado.

La regla general propia de este carácter estatutario de la propiedad del suelo, que implantó en nuestro Derecho la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1956, se contiene en el artículo 26 de la LUA, según el cual, el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la normativa aplicable y la situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, conforme a lo establecido en las leyes y el planeamiento.

A continuación se regulan las facultades de cada derecho de propiedad inmobiliaria en atención a su clasificación por el planeamiento urbanístico:

En suelo no urbanizable, sus propietarios tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los mismos, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, ambientales, extractivos y otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento; estando prohibidas las parcelaciones que den lugar a núcleos de población y las divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra del régimen de las unidades mínimas de cultivo o de lo dispuesto en la legislación forestal, agraria o de similar naturaleza, salvo cuando se trate de concentrar propiedades colindantes o resulte indispensable para lograr la adecuada protección del patrimonio cultural aragonés. Como novedad de la Ley 4/2013, en este tipo de suelo podrá autorizarse la utilización de edificios existentes o rehabilitados para usos compatibles con las razones por las que ese suelo ha sido preservado de su transformación. (art.26. 1 a 4 de la LUA).

En el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen la transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico. Éstos pueden prever actividades, construcciones u otros usos que puedan llevarse a cabo en suelo no urbanizable, para cuya autorización se aplicará el procedimiento especial que luego examinaremos. (Art. 33 LUA).

En suelo urbanizable no delimitado (y en el delimitado mientras no se haya aprobado el correspondiente Plan Parcial), no se podrán edificar ni levantar otras instalaciones que las permitidas en suelo no urbanizable, salvo las obras correspondientes a las infraestructuras del territorio o a los sistemas generales previstos en el plan general o en un plan o un proyecto de interés general de Aragón. (Arts. 28 y 29 de la LUA).

En cuanto al suelo urbano, no podrá ser edificado terreno alguno que no merezca la condición de solar antes estudiada, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización precisa para ello y de la edificación, sin que pueda permitirse la ocupación de los edificios o construcciones hasta que no se encuentren en condiciones de funcionamiento adecuado los servicios urbanísticos suficientes. Sí se permite ahora la autorización en suelo urbano y en suelo urbanizable, mediante licencia municipal, de construcciones destinadas a usos no residenciales en las zonas que permitan los usos correspondientes, cuando la seguridad, salubridad y protección del medio ambiente queden suficientemente atendidas y el propietario asuma las obligaciones legales que le correspondan, mediante inscripción en el Registro de la Propiedad. (Art. 27 LUA).

En cualquier clase de suelo y, de forma excepcional y motivada, puede otorgarse autorización administrativa para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento, y que habrán de cesar en todo caso y ser demolidas sin indemnización alguna cuando lo acordare el órgano municipal competente. (Art. 27. 3 LUA).

En sus artículos 30 y 31 y 32, respectivamente, la LUA regula dos procedimientos, uno exclusivamente municipal y otro especial, con intervención del respectivo Consejo Provincial de Urbanismo, para autorizar construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable genérico.

Según el primero de ellos, los Ayuntamientos pueden autorizar, de conformidad con las directrices de ordenación territorial, el plan general o el planeamiento especial, y siempre que no se lesionen los valores determinantes de la clasificación del suelo como no urbanizable, las construcciones e instalaciones destinadas a las explotaciones agrarias y/o ganaderas y, en general, a la explotación de los recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en la correspondiente explotación; las vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en el lugar; y aquellas destinadas a servicios complementarios de la carretera (Art. 30.1 LUA). La ley 4/2013 ha añadido un número 2 a este artículo 30 que permite autorizar en este tipo de suelo, en municipios que cuenten con Plan General, edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en municipios cuyo plan general no prohíba este tipo de construcciones y siempre en lugares donde no exista la

posibilidad de formación de núcleo de población (entendiéndose que, a falta de norma más severa, existe esa posibilidad cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más edificaciones residenciales).

La autorización especial se prevé, también de conformidad con las directrices de ordenación territorial, el plan general o el planeamiento especial, y siempre que no se lesionen los valores determinantes de la clasificación del suelo como no urbanizable, para construcciones e instalaciones que quepa considerar de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente por su tamaño, por sus características o por el efecto positivo en el territorio; los edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar, cuando el municipio no cuente con Plan General; y las novedosas obras de rehabilitación de construcciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, así como de bordas, torres u otros edificios rurales tradicionalmente asociados a explotaciones agrarias o al medio rural, siempre que se mantengan las características tipológicas externas tradicionales propias de tales construcciones y su adaptación al paisaje, flexibilizándose en estos casos el volumen edificable y la densidad.

El procedimiento para esta autorización especial es el medioambiental, si se trata de edificios o instalaciones sujetas a Evaluación de Impacto Ambiental o a Autorización Ambiental Integrada, con informe del Consejo Provincial de Urbanismo (Art. 31.2), o el regulado en el artículo 32 de la LUA, en los demás casos, con solicitud del interesado justificativa del cumplimiento de los distintos requisitos propios de cada caso, información pública por veinte días y coetáneo informe del Consejo Provincial de Urbanismo, en plazo de dos meses, y resolución por el Ayuntamiento y notificación en los dos siguientes meses. El silencio es positivo si el informe del Consejo fuera favorable y negativo en caso contrario.

Es importante destacar que, al hilo de esta regulación del artículo 32 LUA, (semejante a la que preveía el artículo 25 de la derogada Ley Urbanística de 1999), se acude, en caso de silencio de la Administración, a una técnica novedosa que es la de Información Pública por Iniciativa Privada, regulada en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley que ha sido mantenida en ésta como en las versiones de la anterior Ley Urbanística de Aragón a pesar de las críticas a su constitucionalidad formuladas por la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón⁴⁷. Este procedimiento, como digo, que permite superar trámites administrativos sin que la Administración competente para su reso-

⁴⁷ Que en el Dictamen 23/1.998 sobre el Proyecto de Ley Urbanística manifestó lo siguiente: «Aunque la Comisión Asesora entiende que la finalidad de este procedimiento pretende agilizar la tramitación de los expedientes en los que se permite a lo largo del articulado acudir al mismo, no puede admitir su procedencia por resultar claramente contrario al orden constitucional de competencias del Estado y de la Co-

lución se manifieste sobre ellos, se regula en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley, sujetándolo a las siguientes reglas:

— Los promotores del trámite anunciarán la convocatoria de información pública, por el plazo aplicable, en el Boletín Oficial que hubiera correspondido de haber actuado la Administración, precisando el carácter con el que actúan, los trámites realizados y la identificación del municipio donde podrá consultarse la documentación y al que los comparecientes en el trámite habrán de dirigir sus alegaciones. Copia de la convocatoria se remitirá al mismo municipio.

— El Alcalde tendrá la obligación de disponer lo necesario para la pública consulta de la documentación disponible en el municipio, durante el plazo aplicable.

— Los comparecientes en el trámite podrán presentar sus alegaciones ante el municipio, con arreglo a la legislación de procedimiento administrativo común. El municipio certificará las alegaciones presentadas, dando traslado de una copia de éstas y de la certificación a los promotores del trámite.

— Los promotores acreditarán la realización del trámite de información pública por iniciativa privada mediante la copia de la convocatoria publicada y la certificación administrativa acreditativa de las alegaciones, así como con la copia de las alegaciones que se hubieren presentado, que podrán acompañar con sus propias observaciones.

— Si, además, la Ley exige un trámite de audiencia de interesados, los promotores deben acreditar su realización mediante el oportuno «testimonio notarial» (sic).

Si a ello unimos las muchas veces en las que esta Ley —como ocurre en estas licencias especiales en suelo no urbanizable— se configura el silencio

munidad Autónoma de Aragón resultante de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía. Efectivamente, la Constitución reserva al Estado la competencia legislativa sobre las bases del procedimiento administrativo común, permitiendo a las Comunidades Autónomas regular tan sólo las especialidades derivadas de la su organización propia. Pues bien, la configuración de esta información pública y del trámite de audiencia de los interesados por vía notarial que se efectúa en la Disposición Adicional Sexta, resulta incompatible con el procedimiento administrativo común regulado por el Estado, en concreto, con lo dispuesto sobre dichos trámites en los artículos 84 y 86 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no sólo en cuanto a la forma de evacuar ambos trámites, sino respecto a la competencia para decidir su procedencia que siempre se atribuye en estos preceptos básicos estatales al órgano administrativo competente para la tramitación y resolución del respectivo procedimiento. A ello debe unirse que, mediante esta regulación contenida en el Anteproyecto, se modifica el ámbito funcional propio de los Notarios, para lo cual también carece de competencias legislativas la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por todo ello, esta Comisión entiende jurídicamente inaceptable el procedimiento por vía notarial contemplado en la Disposición Adicional Sexta del Anteproyecto, que debiera en consecuencia suprimirse, corrigiendo todos los preceptos que a lo largo del articulado abren esta posibilidad, comenzando precisamente por este artículo 25.2».

administrativo con carácter positivo, mucho nos tememos que en numerosas ocasiones los Ayuntamientos, (especialmente los muy pequeños, por falta de medios, o los grandes, por exceso de trabajo), puedan encontrarse con licencias concedidas o planeamiento urbanístico aprobado, en el curso de procedimientos en los que no hayan tenido ni una sola intervención⁴⁸.

También es un derecho participar, (o negarse a ello), en actuaciones integradas de urbanización, en las que los propietarios afectados pueden optar por participar en la ejecución de las mismas, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas con los restantes propietarios afectados en proporción a sus respectivas aportaciones, o por no participar, instando la expropiación de sus terrenos a cargo de la actuación. (Art. 34 LUA).

En cuanto a los deberes que conlleva la condición de propietario de suelo, en atención, asimismo, a su clasificación urbanística, se regulan en el artículo 35 de la LUA, a cuyo tenor, el derecho de propiedad inmobiliaria comprende los deberes de conservar los inmuebles en las condiciones legales para servir de soporte a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

En el suelo dotado de los servicios urbanísticos básicos y que tenga atribuida edificabilidad, (esto es, en el suelo urbano), el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en el planeamiento.

En el suelo que esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos; prevenir la contaminación y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

En suelo urbano consolidado, los propietarios que promuevan la edificación tienen los siguientes deberes: a) Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar. b) Ceder gratuitamente al municipio los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes establecidas, en proporción no superior al quince por ciento de la superficie de la finca. c) Proceder a la regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento cuando fuere preciso por

⁴⁸ A lo que de alguna forma trata de poner coto la Jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo que he citado en la Nota 46.

ser su superficie inferior a la parcela mínima, o su forma, inadecuada para la edificación.

El propietario de suelo incluido en actuaciones integradas que ejerza el derecho a participar en su ejecución tiene el deber de asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación.

El propietario de suelo no urbanizable que promueva la ejecución de actuaciones autorizadas conforme a los procedimientos antes estudiados regulados en los artículos 30 a 32 tendrá los siguientes deberes: a) Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar dicho estado, en los términos previstos en la correspondiente autorización o licencia. b) Satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan mediante Ordenanza municipal, que nunca será superior al cinco por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar y se devengará de una vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística.

Los particulares tienen derecho a participar en el planeamiento y la gestión urbanística, en los términos que luego desmenuza la LUA (Art. 36), incluso a través de la constitución o integración en entidades urbanísticas colaboradoras, de las que la más utilizada es la Junta de Compensación. (Art. 37).

D. Planeamiento Urbanístico

En esta materia —que es la que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, más rotundamente está atribuida a la competencia legislativa autonómica— la ley aragonesa ha simplificado notablemente el anterior panorama resultante de la aplicación supletoria del Derecho estatal.

La supresión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, de forma que el Plan General pase a ser el único instrumento capaz de clasificar suelo como urbanizable; la simplificación en la tramitación de los planes, especialmente en los derivados o planes de desarrollo del planeamiento general; y la potenciación de las competencias municipales y de la iniciativa privada en el procedimiento para su tramitación; son las características más novedosas de la actual regulación contenida en el Título Segundo⁴⁹ de la Ley, ampliamente pormenorizada por el RLUA, que sigue vigente en lo que no contradiga a esta LUA.

a) El Plan General

Es el instrumento de ordenación integral de uno o varios municipios completos, que clasifica el suelo y define los elementos fundamentales de la es-

⁴⁹ Artículos 38 a 81 de la Ley de Urbanismo de Aragón. No obstante, la publicidad y publicación de los Planes Urbanísticos no se regula en este Título sino, (curiosamente, como si se hubiera producido un olvido reparado en la ulterior tramitación de la Ley), en su Disposición Adicional Quinta.

estructura general para la ordenación urbanística del territorio respectivo, sólo vinculado por las directrices de ordenación del territorio y por los planes de ordenación de los recursos naturales que resulten de aplicación en su ámbito territorial.

Su contenido, en resumen, comprende (arts. 39 y 40 LUA y arts. 27 y 41 a 48 RLUA): la concreción del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, a la vista de la oferta y demanda de usos planificados, en un horizonte temporal concreto, (20 años en defecto de otro expreso), con previsión de las acciones de rehabilitación proyectadas; la clasificación de la totalidad del suelo en las distintas categorías legales, precisando unidades de ejecución y tipos de actuación integrada que los desarrollará; la determinación de los sistemas generales municipales o de interés supramunicipal, comprensivos, como mínimo, de espacios libres públicos destinados a parques y ocio (con un mínimo de 5 metros cuadrados por habitante, pero pudiendo reducirlo si en el entorno circundante está suficientemente cubierta esa necesidad); equipamientos, especialmente los educativos, asistenciales y sanitarios precisos; usos, densidades y edificabilidades globales para las distintas zonas del suelo urbano; la fijación de reservas de suelo para viviendas protegidas (con flexibilidad, desde la reforma llevada a cabo por la Ley 4/2013, de forma que sólo se impone a los sectores de capitales de provincia donde la edificabilidad residencial total sea superior a 100.000 m² una reserva mínima del 2% de dicha edificabilidad); en suelo urbanizable no delimitado, además de usos, densidades y edificabilidades globales, los criterios objetivos para la delimitación de sectores; en suelo urbano no consolidado, la delimitación de unidades de ejecución y sus aprovechamientos, con plazos de ejecución no superiores a 12 años; en suelo urbanizable delimitado, la determinación de sectores, su aprovechamiento y el medio de todos los sectores, con plazos de ejecución no superiores a 20 años pudiendo incluirse la ejecución de equipamientos locales con cargo a los mismos; definición de ámbitos de especial protección por sus valores históricos, arquitectónicos o culturales; propuesta no vinculante de programación y gestión; y determinación del régimen de conservación de la urbanización. En capitales de provincias, comarcas y grandes municipios se exige al Plan General que cuente con un estudio de movilidad.

De forma poco sistemática, al tratar del contenido del Plan General, se prevé en el artículo 40.3 de la LUA redactado por la Ley 4/2013, que el incumplimiento de los plazos establecidos por el Plan General para el desarrollo de los sectores y unidades de ejecución, salvo que fuese por causas imputables a la Administración, habilitará al Ayuntamiento para promover la desclasificación del suelo urbanizable, que se llevará a cabo por acuerdo plenario, previo informe técnico en el que se analicen las causas y resultado de la desclasificación respecto del modelo inicialmente previsto en el plan, incluyendo la eventual incidencia en los sistemas generales.

Además, en suelo urbano consolidado (art. 41 LUA y arts. 20, 28.1 y 32 RLUA), el Plan General debe asignar usos, intensidades, densidades estimadas y ordenanzas de edificación; delimitar zonas verdes, espacios libres y dotaciones; fijar las redes de comunicaciones y servicios; señalar alineaciones, rasantes y aparcamientos; precisar plazos para edificación; reglamentación detallada de construcciones, terrenos y su entorno; y definir los demás elementos de especial protección que no sean estructurales. Si se incorpora un Programa de Rehabilitación Urbana, debe precisarse su alcance y determinaciones.

En suelo urbano no consolidado (art. 42 LUA y arts. 21, 28.2 y 33 RLUA) el Plan General debe, a su vez, distinguir las zonas en que puede actuarse por unidades de ejecución —con las determinaciones propias del suelo urbano consolidado, la precisión de los sistemas de gestión y las bases orientativas para su ejecución—, de aquellas otras que su desarrollo precise de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI), o de un Plan Parcial, si lo distribuye en sectores. Puede reducirse o preverse la monetarización de las cesiones de aprovechamiento y elevar justificadamente la densidad admisible en concretos sectores y unidades.

En el suelo urbanizable delimitado (art. 43 LUA y arts. 40, 30.1, 36, 37 y 38 RLUA), el Plan General puede dividirlo en sectores, fijar las condiciones y plazos para su urbanización, diseñar los sistemas generales que le afecten, fijar el trazado de las redes de comunicaciones y servicios, y señalar los sistemas de gestión previstos para la ejecución de los sectores.

En suelo urbanizable no delimitado (art. 44 LUA y arts. 30.2 y 39 RLUA), el Plan General puede establecer la normativa aplicable mientras no se proceda a su delimitación y desarrollo⁵⁰.

Y en el suelo no urbanizable (art. 46 LUA y arts. 20, 22, 23, 29, 34 y 35 RLUA) deben distinguirse las zonas de protección especial, justificándolas, y señalarse las actuaciones y usos autorizables y prohibidos, incluso subdividiéndolo en zonas, fijando sus condiciones urbanísticas. Se deben concretar los parámetros de las actuaciones de rehabilitación y se pueden regular las condiciones de los edificios tradicionales existentes, su cambio de uso y condiciones para su mejora. Esta ordenación no impedirá en ningún caso el desarrollo de planes y proyectos de interés general de Aragón.

Este contenido propio de todo Plan General debe distribuirse en la documentación exigida por el artículo 47 LUA y por los artículos 49 a 58 LRUA, esto es, en una Memoria, los Planos de Información y de Ordenación Urba-

⁵⁰ Según el artículo 45 LUA, a delimitación de sectores deberá garantizar el desarrollo urbano racional de la ciudad y ser coherente con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural establecida en el plan general.

nística, los Mapas de Riesgos, los Catálogos de bienes protegidos, las Normas Urbanísticas y el Estudio Económico, en el que debe analizarse el impacto del Plan en las haciendas públicas afectadas, la suficiencia de suelos para usos residenciales y productivos y la documentación ambiental (primero el informe de sostenibilidad ambiental y, antes de la aprobación definitiva del Plan General, la Memoria Ambiental). Si se trata de municipios con obligación de reservar suelos para vivienda protegida, el Plan debe contener un estudio de las necesidades de este tipo de vivienda que justifique las clasificaciones de suelo residencial que contenga.

En el procedimiento (arts. 48 a 50 LUA y arts. 49 a 66 RLUA), una vez precisado que sólo es posible su formulación a iniciativa municipal, aparecen como fases sucesivas: el deber de someter un Avance de criterios, objetivos y soluciones al conocido como trámite de participación ciudadana por un plazo mínimo de un mes, (solicitándose ya los informes sectoriales previos a la aprobación inicial), delimitando así las líneas maestras para la elaboración del Proyecto de Plan General; el Avance debe incluir el Análisis Preliminar de Incidencia Ambiental que, una vez informado por el Consejo de Ordenación del Territorio, determina que el órgano ambiental apruebe el documento de referencia al que deberá atenerse la redacción del Informe de Sostenibilidad Ambiental del Plan General; la aprobación inicial de éste por el pleno, con la expresa obligación municipal de pronunciarse sobre las alegaciones efectuadas al Avance; nuevo trámite de información pública por plazo mínimo de dos meses y solicitud de informes sectoriales; (de forma que si no hay alegaciones, pase a aprobación definitiva); solicitud al órgano ambiental de la Memoria Ambiental, que debe remitirse al Ayuntamiento en el plazo máximo de tres meses desde su solicitud; consulta al mismo tiempo y por el mismo plazo al Consejo Provincial de Urbanismo sobre motivos de denegación o defectos de tramitación; aprobación provisional por el pleno, con las modificaciones que procedan y con respuesta a las alegaciones (con nuevo y previo trámite de información pública si se introducen modificaciones sustanciales); y aprobación definitiva por el correspondiente Consejo Provincial de Urbanismo, salvo que afecte a varios municipios, en cuyo caso debe aprobarse definitivamente por la Dirección General de Urbanismo previo informe del Consejo o Consejos Provinciales competentes.

Este acto de aprobación definitiva puede consistir en la aprobación, la denegación de la misma, la suspensión con la consiguiente devolución del expediente al Ayuntamiento para que subsane los defectos advertidos, o la aprobación definitiva parcial. La aprobación definitiva se produce por silencio administrativo por el simple transcurso del plazo de cuatro meses desde la entrada del expediente completo en el respectivo órgano, y, si es expresa, sólo puede denegarse motivadamente por motivos de alcance supralocal (cuando el Plan General no respete infraestructuras y elementos supralocales estructurantes del territorio, los riesgos preexistentes, los instrumentos de or-

denación territorial y protección ambiental, la coherencia del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio y con las políticas autonómicas de vivienda, medio ambiente, patrimonio cultural u otras que, a la vista del desarrollo previsto, exigiesen la programación de inversiones estatales o autonómicas extraordinarias para la dotación de infraestructuras y servicios) o por razones de estricta legalidad, (incumplimiento de leyes o reglamentos incluida la interdicción de la arbitrariedad, normas procedimentales o documentación)⁵¹.

El Plan General puede aprobarse parcialmente, denegándose o dejando en suspenso la aprobación de otras partes hasta que el Ayuntamiento subsane los defectos apreciados, (jugando aquí un nuevo silencio positivo si no hay acto expreso en el plazo de dos meses desde la entrada de las subsanaciones en el correspondiente registro autonómico).

b) Instrumentos de Planeamiento de Desarrollo

b.1. Planes Parciales

Para regular la urbanización y la edificación de los sectores de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable, —estableciendo su ordenación pormenorizada, siempre en desarrollo de un previo Plan General— la Ley recurre al tradicional Plan Parcial (arts. 51 a 60 LUA y arts. 67 y ss. RLUA), que debe contener las determinaciones que el Plan General establece para el suelo urbano consolidado, más una evaluación económica de la ejecución de obras e implantación de servicios, la fijación de plazos de ejecución (Plan de Estapas), la delimitación de su aprovechamiento medio —si el sector es de suelo urbanizable no delimitado por el Plan General—, y los sistemas generales incluidos y adscritos, comprendiendo los equipamientos que hayan de ejecutarse con cargo al sector, si así lo prevé el Plan General. La densidad y edificabilidad, tras la reforma operada en la LUA por la Ley 4/2013, son de libre determinación siempre que se justifique su coherencia con el modelo de ordenación y la suficiencia de los servicios e infraestructuras. A falta de determinación o de adecuada justificación, la densidad máxima en sectores residenciales es de 75 viviendas por hectárea, con la edificabilidad fijada por el Plan General, y en sectores industriales o terciarios, la edificabilidad máxima es de medio metro cuadrado de techo por metro cuadrado de suelo.

Con ocasión de la regulación de estos Planes Parciales, (cuya documentación es similar, en sus tipos, a la antes señalada como propia del Plan Gene-

⁵¹ Esta posibilidad de denegación de la aprobación definitiva por razones de interés regional, acentuada en esta versión de la LUA, permite introducir criterios de pura oportunidad en el ejercicio de la potestad aprobatoria del planeamiento general, pero exigirá para su validez motivar expresamente cada acto denegatorio con referencia a esas políticas sectoriales o intereses regionales

ral), la LUA, en su artículo 54 (arts. 77 y ss. LRUA) regula los denominados MÓDULOS DE RESERVA, comprensivos del sistema local de espacios libres, el sistema local de equipamientos destinado a la construcción y uso de los docentes, culturales, deportivos o polivalentes⁵² y el sistema viario y de aparcamientos. Se exige en sectores de uso residencial, para cada vivienda (si está fijada la densidad) o por cada 85 m² de superficie residencial: 18 m² de espacios libres públicos con un mínimo del 10% del total, independientes del sistema general de espacios verdes; 10 o 15 m² para equipamientos (según los sectores sean de menos o de más de 50 viviendas, con consulta en este último caso a los Departamentos del Gobierno de Aragón sobre las respectivas necesidades), agrupados en unidades escolares completas, y una plaza de aparcamiento (una cuarta parte de las cuales deben estar en espacios de uso público, incluso en el subsuelo de redes viarias y espacios libres); y en sectores de uso industrial o terciario, (por cada 100 de superficie industrial o de servicios): el 8% para equipamientos o espacios libres de transición y una plaza de aparcamiento de turismos y vehículos pesados, (la mitad de las cuales deben estar en espacios de uso público, incluso en el subsuelo de redes viarias y espacios libres) . En urbanizaciones de segunda residencia, turísticas, industriales y de servicios pueden dedicarse los suelos para equipamientos a incrementar espacios libres o aparcamientos y en las turísticas y de segunda residencia se permite que estas reservas sean privadas pero se faculta al Ayuntamiento para que exija a sus propietarios su apertura al público. En pequeños municipios se pueden modular estas reservas en función de las necesidades y disponibilidades reales.

La Ley autoriza al Gobierno a establecer nuevas categorías y módulos de reserva y a suprimir o modificar, con carácter general, éstos o para fijar otros especiales en urbanizaciones que no sean de primera residencia.

Se regulan dos procedimientos diferentes de aprobación de los planes parciales (arts. 56 a 60 LUA y arts. 96 a 105 RLUA) según hayan sido formulados por el propio Ayuntamiento o por iniciativa privada.

En el primer caso, la aprobación inicial de los planes parciales corresponde al Alcalde, dando cuenta de ello al Ayuntamiento Pleno, sometién dose el proyecto simultáneamente a informe de los órganos competentes y a información pública, por el plazo mínimo de un mes, (previa la oportuna tramitación ambiental, si resultara precisa). A continuación se remite el expediente completo al Consejo Provincial de Urbanismo, que emitirá informe siendo vinculante en caso de ser desfavorable, salvo que se haya dictado la resolución de homolo-

⁵² Tras la reforma introducida por la Ley 4/2013, el artículo 54.2.c) LUA permite que los equipamientos se cumplan con espacios multifuncionales dejando su concreción para el proyecto de urbanización o edificación correspondiente y exige que los suelos destinados a equipamientos complementarios entre sí se ubiquen en parcelas próximas.

gación⁵³. El plazo para emitir y comunicar al municipio el informe del órgano autonómico será de tres meses, transcurridos los cuales se entenderá emitido en sentido favorable. El informe se emitirá conforme a los mismos criterios que para la aprobación definitiva de planes generales. El Ayuntamiento Pleno podrá aprobar definitivamente el plan con las modificaciones que procedieren, pronunciándose expresamente sobre las alegaciones y observaciones formuladas. La eficacia del acuerdo de aprobación definitiva estará condicionada a la remisión, con carácter previo a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva y, en su caso, de las normas urbanísticas y ordenanzas en el Boletín correspondiente, de un ejemplar del documento aprobado definitivamente, con acreditación suficiente de su correspondencia con la aprobación definitiva, al Consejo Provincial, en soporte digital con los criterios de la norma técnica de planeamiento.

En caso de Planes Parciales de iniciativa particular, (teniendo preferencia en su tramitación los suscritos por propietarios que representen más de la mitad de la superficie o, en su defecto, el que primero se hubiera presentado), deben incluirse la acreditación de la voluntad de ejercer la iniciativa, relación de propietarios afectados, previsión sobre la conservación de la urbanización, estudio justificativo del sector (si es suelo urbanizable no delimitado), compromisos del promotor, medios económicos y garantías con las que se cuenta, y compromiso de constituir, cuando se presente el Proyecto de Urbanización, una garantía por importe del 6% del presupuesto. El Alcalde puede denegar la aprobación inicial por falta de documentos o garantías o por inadecuación a la previa consulta, cabe el trámite de información pública antes visto de la Disposición Adicional Cuarta y si trascurren tres meses desde la solicitud de Aprobación definitiva sin que el Ayuntamiento haya resuelto, se entiende aprobado por silencio positivo, por lo que sería posible que un Plan Parcial quede aprobado definitivamente sin que se haya pronunciado sobre el mismo ni el respectivo Ayuntamiento ni el Consejo Provincial de Urbanismo⁵⁴.

⁵³ El nuevo artículo 57.4 LUA permite que los municipios puedan solicitar al Gobierno de Aragón que la intervención autonómica en el planeamiento derivado tenga un carácter facultativo. Para ello: a) Se deberá acreditar la existencia de medios técnicos municipales o comarcales adecuados para la supervisión del cumplimiento de la legalidad y la garantía de un adecuado desarrollo urbano derivada de la correcta planificación efectuada por el instrumento de planeamiento general. b) El Gobierno de Aragón dictará resolución homologando dicha acreditación con vigencia para el desarrollo del plan general correspondiente y con el alcance que en la misma se establezca. Podrá ser revocada de oficio, con audiencia del Ayuntamiento afectado, como consecuencia del incumplimiento municipal de los condicionamientos establecidos.

⁵⁴ Aplicando estos preceptos, si un promotor particular presenta un Proyecto del Plan Parcial ante el Ayuntamiento, transcurren tres meses de silencio, lo somete a información pública por iniciativa privada y lo remite al Consejo Provincial de Urbanismo, transcurren otros tres meses, solicita del Ayuntamiento la aprobación definitiva, y persiste durante tres meses el silencio municipal, el Plan Parcial habrá quedado aprobado definitivamente.... sin que ninguna Administración Pública haya expuesto su parecer sobre su contenido.

b.2. Planes Especiales

Los Planes Especiales (arts. 61 a 68 LUA y arts. 105 a 123 RLUA) son también instrumentos de planeamiento de desarrollo, (aunque la Ley permite su uso independiente en municipios sin Directrices y sin Plan General para establecer o coordinar infraestructuras, establecer reservas para patrimonio municipal de suelo, regular espacios naturales, el medio físico rural o el paisaje y proteger conjuntos históricos del patrimonio cultural aragonés)⁵⁵, bien de directrices de ordenación del territorio (que, en tal caso, se aprueban siguiendo el procedimiento previsto para los Planes Parciales de iniciativa municipal, con alguna especialidad), o bien del Plan General. En este último caso pueden distinguirse Planes Especiales de desarrollo de sistemas generales, de protección del medio ambiente, naturaleza o paisaje, de obras de saneamiento y seguridad, de protección del patrimonio edificado, de vinculación de terrenos a vivienda protegida y de protección de conjuntos históricos del patrimonio cultural aragonés, así como el tradicional P.E.R.I. (Plan Especial de Reforma Interior) que desarrolla el suelo urbano no consolidado sujeto a actuaciones integradas de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, con unas determinaciones prácticamente idénticas a las de los Planes Parciales de desarrollo del suelo urbanizable delimitado o del suelo urbano no consolidado de nueva urbanización⁵⁶.

Para el desarrollo y protección de las áreas que la Ley denomina como constitutivas de un Conjunto de Interés Cultural⁵⁷ también deben dictarse, obligatoriamente, Planes Especiales, salvo cuando sus determinaciones —incluido el Plan Económico Financiero para su ejecución— se hayan incorporado al Plan General.

No obstante, como antes he anticipado, el Tribunal Supremo ha entendido que la legislación básica del Estado sobre el silencio administrativo veda esta posibilidad de aprobación por silencio administrativo positivo de un Plan Parcial. En efecto, la reciente jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentada en sus sentencias de 26 de junio de 2013, dictadas en los recursos de casación 3.161/2010 y 1.741/2011, (tratando en ambos casos de planes parciales de iniciativa particular pretendidamente aprobados por el transcurso de un plazo sin que la Administración resolviera expresamente), que reiteran la doctrina contenida en otras anteriores, en especial en la de 17 de noviembre de 2010 dictada en el recurso de casación 1.473/2006, considera como normativa básica del Estado contenida en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la versión dada al mismo por la Ley 4/1999, que dado el carácter de servicio público de la potestad de ordenación del territorio y del suelo, no cabe atribuir la a los sujetos privados por silencio administrativo, el cual, en todo caso, debe entenderse de carácter denegatorio de la solicitud de aprobación de ese instrumento de planeamiento derivado.

⁵⁵ Vide artículo 62 LUA.

⁵⁶ En realidad, el régimen jurídico otorgado por la LUA al Suelo Urbanizable Delimitado y al Suelo Urbano no Consolidado de nueva urbanización (ambos desarrollados por Planes Parciales) es prácticamente idéntico, con la salvedad de que en el suelo urbano no consolidado el aprovechamiento urbanístico se fija para cada sector y en el suelo urbanizable delimitado se atiende a la media de todos los sectores de tal clase de suelo.

⁵⁷ Vide artículo 66 de la LUA.

b.3. Estudios de Detalle

Son los instrumentos de planeamiento derivado de menor rango jerárquico que desarrollan el Plan General, en suelo urbano, o los Planes Parciales y Especiales y las Delimitaciones de Suelo Urbano, (arts. 67 y 68 LUA y arts. 125 a 130 RLUA) para fijar alineaciones y rasantes, ordenar volúmenes y regular la composición y condiciones estéticas de las edificaciones. La principal novedad de la Ley, en cuanto a su contenido, es que permite que el Estudio de Detalle pueda crear viario y suelos dotaciones públicos «ex novo», sin afectar a los que preveía al Plan que desarrolle ni alterar la ordenación de los predios colindantes.

Se aprueban inicialmente por el respectivo Alcalde, se someten a información pública y audiencia de los interesados por plazo común de un mes como mínimo y se aprueban definitivamente por el Pleno. Si son de iniciativa privada, juegan los silencios positivos en brevísimos plazos de un mes (para la aprobación inicial) y de dos meses (para la aprobación definitiva, con posibilidad de acudir al procedimiento de información pública de iniciativa privada previsto en la antes criticada Disposición Adicional 4ª de la Ley)⁵⁸.

b.4. Ordenanzas de edificación y urbanización

Tramitadas conforme a la legislación de régimen local, mediante las Ordenanzas de edificación y urbanización (art. 69 LUA), los municipios pueden, respetando el Plan General, regular los aspectos morfológicos y estéticos de las construcciones; las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble, en términos compatibles con el planeamiento; y las características de suficiencia de los servicios urbanísticos básicos que deben dotarse para la transformación de los suelos.

c) Instrumentos de Planeamiento Supletorios de los Ordinarios

Como tales, ya no regula la LUA las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento, limitándose a señalar la Disposición Transitoria Primera que las de las tres provincias aragonesas, en tanto no contradigan los contenidos de la Ley, mantendrán su vigencia, incluso con carácter complementario, hasta que sean sustituidas por la Directriz Especial de Urbanismo prevista en la LUA o se acuerde su derogación por el Gobierno de Aragón, pudiendo entretanto ser actualizadas conforme al procedimiento de aprobación de los planes especiales de iniciativa autonómica, especialmente para introducir en las mismas lo relativo al régimen de los pequeños municipios.

Sí se regulan en detalle, (especialmente tras la reforma de la LUA llevada a cabo por la Ley 4/2013), los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (art. 69. bis LUA y arts. 131 a 135 RLUA), figura clásica propia de los muni-

⁵⁸ Me remito a lo comentado en la Nota 54 respecto de la aprobación por silencio de los Planes Parciales de iniciativa particular.

pios sin Plan General cuyo objeto es el tradicional de fijar el perímetro del suelo que, por cumplir las condiciones legales de servicios de infraestructura (presentes o los que puedan conseguirse con la simple conexión a las instalaciones en funcionamiento), debe clasificarse como urbano, siendo el resto suelo no urbanizable, fijando las alineaciones y rasantes y las ordenanzas de construcción y urbanización. Pueden también delimitar el suelo no urbanizable especial y sus ordenanzas de protección ambiental. Su procedimiento de elaboración y aprobación supone la aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento, informe de entidades locales menores, informes sectoriales, del Departamento de Medio Ambiente⁵⁹ e información pública por plazo común de un mes, aprobación provisional por el Pleno y Aprobación definitiva por el Consejo Provincial de Urbanismo en un plazo máximo de tres meses, tras el cual opera el silencio positivo. Se prevé un procedimiento especial cuando, previo convenio, las formulen las comarcas para uno o varios de sus municipios.

d) Disposiciones Comunes

La Ley aborda en el último capítulo de este Título Segundo⁶⁰ (arts. 70 a 81 LUA y arts. 141 a 156 RLUA), una serie de normas comunes que en la versión original eran traslado casi literal de los respectivos preceptos de la legislación estatal y que han sido complementadas en la reforma de la LUA llevada a cabo por la Ley 4/2013. Así se regula:

— La suspensión de la posibilidad de otorgar licencias de parcelación, edificación y demolición que potestativamente puede acordar el Ayuntamiento a fin de estudiar la formación o reforma del planeamiento en vigor por un plazo máximo de un año.

— La suspensión automática de esa posibilidad de obtener licencias cuando se apruebe inicialmente un Plan que modifique la ordenación de determinadas áreas, siempre que se señalen expresamente y con una duración máxima de dos años, (plazo en el que se computa todo el tiempo que hubiera podido haber de suspensión potestativa previa a la aprobación inicial). Los solicitantes de licencias afectados por la suspensión que, tras el nuevo planeamiento, hubieran resultado inviables tienen derecho a la indemnización de los gastos de proyectos y devolución de los tributos locales pagados.

— La prohibición de nuevas suspensiones en las mismas áreas hasta que transcurran cuatro años desde la última adoptada con la misma finalidad.

— La obligatoriedad de los planes para particulares y entes públicos siendo nulas las reservas de dispensación.

⁵⁹ Aunque expresamente se excluyen de la tramitación ambiental.

⁶⁰ El Capítulo V, comprensivo de los artículos 70 a 81.

— La ejecutividad de los planes una vez publicado el acuerdo de aprobación definitiva y el texto íntegro de las normas que comprendan, incluido el documento refundido de planeamiento.

— La legitimación de expropiaciones e imposición de servidumbres, al conllevar la aprobación del plan la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación.

— El régimen de los edificios fuera de ordenación, que mantiene la tradicional prohibición de obras de consolidación, aumento de valor o volumen —salvo que no esté prevista su demolición o expropiación en el plazo de 15 años desde que se solicite la licencia para esas obras—, aunque sí pueden ser objeto de pequeñas reparaciones por razones de higiene, ornato, seguridad y conservación.

— La vigencia indefinida de los Planes, sin perjuicio de que pueda llevarse a cabo su Revisión integral (si varía sustancialmente la ordenación estructural del ámbito) o su Modificación aislada, cuyo procedimiento es el mismo que el propio para su aprobación, salvo para modificaciones aisladas del Plan General que pueden efectuarse siguiendo el procedimiento previsto para la aprobación de Planes Parciales de iniciativa particular, con algunas especialidades en cuanto a la tramitación ambiental, y sin necesidad de intervención del Consejo Provincial del Territorio cuando se trate de Ayuntamientos que hayan sido objeto de la homologación técnica prevista en el artículo 57.4 LUA.

— La posibilidad de que el Gobierno de Aragón, en los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como en aquellos supuestos en que expresamente lo establezcan la legislación de ordenación del territorio o la legislación sectorial, previa audiencia al municipio o municipios afectados, informe del Consejo Provincial de Urbanismo correspondiente, del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, dictamen del Consejo Consultivo de Aragón y acuerdo de las Cortes de Aragón, pueda suspender total o parcialmente, por plazo máximo de un año, la eficacia de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico y, excepcionalmente, por plazo máximo de cinco años, atribuir al Departamento competente en materia de urbanismo el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios⁶¹.

— La necesidad de que, si una modificación tiende a incrementar la superficie, densidad o edificabilidad del suelo urbano, debe aplicarse a los incrementos los módulos de reserva propios de los Planes Parciales, salvo que se reduzcan o excepcionen por el Consejo Provincial de Urbanismo, a la vista

⁶¹ Vide art. 76.2 LUA redactado por la Ley 4/2013.

de las dotaciones existentes en el ámbito, en modificaciones que afecten a áreas de pequeña dimensión.

— La paralela obligación consistente en que si una modificación tiende a incrementar la densidad o edificabilidad del suelo urbanizable, debe aplicarse a la edificabilidad y densidad totales resultantes los módulos de reserva propios de los Planes Parciales, salvo que se reduzcan o excepcionen por el Consejo Provincial de Urbanismo, a la vista de las dotaciones existentes en el ámbito y de los sistemas generales, en modificaciones de pequeña dimensión⁶².

— En ambos casos, además de hacer constar en el expediente la identidad de los propietarios de los terrenos afectados en los últimos cinco años, se deberán justificar las capacidades de la red viaria y de las redes de servicios, la correcta distribución de volúmenes edificables resultantes y su adecuada inserción en el desarrollo urbano; se deberán analizar los efectos en la trama urbana en la que se insertan y considerarlos admisibles respecto a la densidad y a la edificabilidad fijadas; y se deberán fijar los plazos de desarrollo y garantías de la urbanización y de la edificación en el ámbito. El incremento de densidad se entenderá condicionado a la completa ejecución en plazos determinados de la urbanización restante y de la edificación, siendo revocable, e inscribible este carácter condicionado en el Registro de la Propiedad. Las nuevas dotaciones se materializarán preferentemente en la misma área, aunque mediante convenio urbanístico anejo al planeamiento, podrá pactarse que la cesión de terrenos resultante de la aplicación de los módulos de reserva y sistemas generales, así como de aprovechamiento, se materialice en metálico o en terrenos clasificados como suelo urbano consolidado, pudiendo también computarse por tal concepto la financiación del coste de rehabilitación de la edificación existente sobre los mismos.

— La posibilidad de que el Ayuntamiento Pleno, previa información pública e informe de los Departamentos afectados si el equipamiento fuera educativo, asistencial o sanitario, por plazo común de un mes, pueda variar el destino de los terrenos reservados a equipamientos, aunque estén fijados por el Plan General.

— La necesidad de que si la modificación tiene por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes y espacios libres de dominio y uso públicos previstos en el Plan, se requiera el mantenimiento al menos de

⁶² La Disposición Adicional Duodécima de la LUA, con el texto introducido en la Ley 4/2013, establece que de forma excepcional y suficientemente motivada y siempre y cuando el municipio lo estime adecuado a su desarrollo urbano, cuando un sector de suelo urbanizable delimitado o programado resulte tener exceso de reservas de dotaciones locales respecto al mínimo legal exigido, no será preceptivo incrementarlas como consecuencia de una modificación del planeamiento, siempre que se respete el mínimo legal y se justifique de forma adecuada la suficiencia de los espacios dotacionales previstos.

la superficie anterior y que ésta sea de igual calidad a la exigida para los anteriores espacios.

— El nuevo artículo 81 LUA fruto de la reforma operada por la Ley 4/2013 permite a los Ayuntamientos y a los Consejos Provinciales de Urbanismo que puedan requerir (a los promotores respectivos) la elaboración de un documento refundido que recoja las determinaciones resultantes de los informes emitidos o de la aprobación definitiva, para pronunciarse en el plazo de dos meses desde la presentación del documento sobre su adecuación a lo requerido. No se admitirán a trámite modificaciones de planeamiento ni planeamiento de desarrollo de aquellos instrumentos para los que se haya requerido un documento refundido, en tanto no se presente dicho documento ante el órgano que requirió su elaboración.

E. Ejecución del Planeamiento

Sin duda, donde más ha optado el legislador aragonés por, aun sin olvidar las técnicas tradicionales, ampliarlas con importantes novedades, (alguna de ellas importadas de otras Comunidades Autónomas, como la Navarra o la Valenciana), es en el campo de la ejecución del planeamiento. En primer lugar destaca la antes comentada calificación de la actividad urbanizadora como función pública, genuino servicio público susceptible de modos de gestión directos e indirectos.

a) Instrumentos Especiales

a.1. Directriz Especial de Urbanismo

Regulada en los artículos 82 a 85 LUA, tiene por objeto, (sustituyendo, como hemos visto, a las Normas Subsidiarias Provinciales), establecer un marco normativo de referencia para los planes generales de los municipios de las diferentes zonas o sistemas funcionales en que estructure el territorio aragonés en función de sus características urbanísticas, dinámicas de crecimiento, ubicación en el sistema de núcleos, población u otras análogas, que los municipios podrán asumir voluntariamente como contenido propio en sus instrumentos de planeamiento, y establecer un marco normativo subsidiario para los municipios que carezcan de plan general. Contendrá soluciones-tipo para cuestiones frecuentes, diseños de modelos de regulación para las diferentes zonas, fijación de requisitos de calidad urbanística de la ordenación, modulación de las determinaciones de los planes generales en atención a la caracterización de los distintos municipios y prescripciones técnicas para elaborar los documentos de los planes. Se tramitan conforme a la antes examinada legislación sobre ordenación del territorio.

a.2. Sistema de Información Urbanística de Aragón

Pendiente de desarrollo reglamentario, este Sistema tendrá por objeto recopilar y difundir la información urbanística generada por las Administra-

ciones públicas aragonesas, facilitando su conocimiento y el acceso público a la misma, incluso en forma telemática.

a.3. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón

Con este nombre aborda la Ley (arts. 87 a 92 y 94 a 95) unos instrumentos propios de la legislación de ordenación del territorio a través de los cuales suelos que el Plan General clasifique como urbanizables no delimitados o no urbanizables, (y suelos urbanizables delimitados, si ha transcurrido el plazo para su desarrollo sin que se haya llevado a cabo), pueden urbanizarse (planes) y edificarse (proyectos) directamente para la ejecución de grandes equipamientos, redes e infraestructuras de servicios públicos o de interés general; la ejecución de los programas y políticas públicas de suelo y vivienda; la implantación de actividades industriales y de servicios de especial importancia; la ejecución de cualesquiera actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas, por la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios (con posible intervención de otras administraciones) para el ejercicio conjunto de sus competencias; y para otras finalidades expresamente establecidas por Ley.

Estos planes y proyectos deben ser declarados de interés general por el Gobierno de Aragón conforme a la legislación de ordenación del territorio⁶³. Una vez efectuada esta declaración, debe constituirse para su gestión un consorcio de interés general, figura que luego estudiaremos, (aunque el artículo 93.4 LUA permite que la promoción, gestión y ejecución de planes o proyectos de interés general de Aragón pueda tener lugar a través de sociedades urbanísticas, siempre bajo la dependencia directa de la Administración de la Comunidad Autónoma, o de un consorcio de interés general). Determinada la ubicación de un plan o proyecto de interés general de Aragón en el acuerdo de declaración del interés general, el ámbito correspondiente tendrá durante un plazo máximo de cinco años la consideración de reserva de terrenos para

⁶³ No obstante, hasta que no se regule por la normativa de ordenación territorial el respectivo procedimiento, se aborda en la LUA (art. 92), que atribuye la competencia para iniciar el trámite al Consejero correspondiente del Gobierno de Aragón. Una vez aprobado inicialmente, el plan o proyecto de interés general de Aragón, incluyendo en el mismo el informe de sostenibilidad ambiental cuando tratándose de un plan esté sujeto a evaluación ambiental, se someterá por plazo mínimo de dos meses a los trámites de audiencia de los municipios afectados e información pública, se recabarán cuantos informes sean preceptivos o cuya evacuación se considere conveniente y se someterá, en su caso, a las consultas indicadas en el documento de referencia, todo ello de forma simultánea. Concluido dicho plazo, el expediente se someterá a informe del Director General competente en materia de urbanismo, que dispondrá del plazo de un mes para emitirlo. Cuando el plan esté sujeto a evaluación ambiental, concluido el periodo de información pública y consultas, el Departamento promotor recabará del órgano ambiental la elaboración de la memoria ambiental conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 7/2006, de 22 de junio. La memoria ambiental y, tratándose de proyectos, la declaración de impacto ambiental, cuando resulte exigible, deberán ser notificadas en el plazo máximo de tres meses desde su solicitud. Notificadas la memoria ambiental y la declaración de impacto ambiental, cuando resulten exigibles, podrá aprobarse definitivamente el plan o proyecto con las modificaciones que procedieren.

la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo y de área de tanteo y retracto a los efectos de la LUA y para el destino especificado en la declaración de interés general⁶⁴.

Los planes o proyectos de interés general de Aragón establecerán, como mínimo, las siguientes determinaciones: a) La delimitación del ámbito objeto de ordenación o actuación. b) Los estudios previos de las instalaciones o edificaciones objeto de la actuación. c) Las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación urbanística aplicables y la articulación con las mismas. d) El análisis de los impactos que la actuación produce sobre el territorio afectado y medidas correctoras que se proponen. e) La programación temporal de la ejecución del plan o proyecto. f) Un estudio económico-financiero que garantice su viabilidad económica y el canon que en su caso deba pagarse al municipio. g) La propuesta de convenio interadministrativo con el municipio sobre la gestión del proyecto de interés general de Aragón.

Los documentos integrantes de los planes o proyectos de interés general de Aragón podrán establecer cuantas determinaciones adicionales sean precisas, incluso las propias del plan general y, entre ellas: a) Las determinaciones que afecten a la ordenación estructural o pormenorizada del suelo urbano o urbanizable delimitado cuando resulte estrictamente indispensable para garantizar su adecuada inserción en la trama urbana y, en particular, su conexión con las infraestructuras supramunicipales o los sistemas generales existentes o previstos, así como el establecimiento y prestación de los servicios; y b) el canon que habrá de abonarse, como carga de urbanización, al municipio, municipios o Comarca en cuyo territorio hayan de ejecutarse, como contrapres-

⁶⁴ Antecedente de estos Proyectos de Interés General fueron en la Ley Urbanística de 1999 los denominados Proyectos Supramunicipales, que generaron tensiones entre el Ayuntamiento respectivo y el Gobierno de Aragón, al preverse entonces la posibilidad de que aprobara tales proyectos, prescindiendo del planeamiento municipal, con una única intervención del Ayuntamiento consistente en un informe no vinculante. (Así ocurrió con ocasión del primer Proyecto Supramunicipal en tramitación que tuvo por objeto la ejecución de un gran parque de reciclaje industrial en el término de Zaragoza y que provocó la oposición de distintos grupos políticos municipales de su Ayuntamiento por entender que esta decisión debía abordarse en el seno del proceso de Revisión de su Plan General, en aquel momento en tramitación). Es más, para poder ampliar los límites que la Ley Urbanística de 1999 imponía a estos Proyectos Supramunicipales, una de las principales infraestructuras recientes de nuestra Comunidad, la plataforma logística de Zaragoza, PLAZA, concebida como Proyecto Supramunicipal, fue objeto de su propia regulación específica, la Ley 17/2001, de 29 de octubre, sobre la Plataforma Logística de Zaragoza, que incluso fue modificada, mediante Ley 14/2003, de 24 de marzo, de reforma de la Ley 17/2001, de 29 de octubre, sobre la Plataforma Logística de Zaragoza, estableciendo un método de conservación de las obras de urbanización también más flexible que el general diseñado por la Ley. Un estudio sistemático de estos instrumentos puede verse en O. HERRÁIZ SERRANO. «Los Proyectos Supramunicipales» en «Estudio Sistemático de la Ley Urbanística de Aragón», op. cit., págs. 255 y ss. También, en cuanto a las posibilidades abiertas a las comarcas aragonesas para hacer uso de estos instrumentos por el art. 5.C.b. de la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización, nos remitimos a A. EMBID IRUJO. «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la comunidad Autónoma de Aragón». Revista Aragonesa de Administración Pública N.º 20. Zaragoza. 2002.

tación por la atribución de aprovechamiento urbanístico a esa actuación. El canon será como máximo del uno por ciento anual del importe total de la inversión a realizar para la ejecución del proyecto de interés general de Aragón y por un periodo no superior a cinco años.

La aprobación de planes o proyectos de interés general de Aragón determinará la clasificación y calificación urbanísticas de los terrenos que constituyan su ámbito, conforme a los destinos que prevean, quedando adscritos a los correspondientes usos públicos los destinados a dotaciones locales o sistemas generales.

Las determinaciones de ordenación contenidas en los planes o proyectos de interés general de Aragón vincularán a los instrumentos de planeamiento de los municipios afectados y prevalecerán sobre los mismos. Les resultan aplicables las antes estudiadas disposiciones sobre suspensión de licencias, efectos, vigencia y alteración y documentos refundidos de planeamiento que se establecen en el capítulo V del Título II de la LUA.

a.4. Los Consorcios de Interés General

Como instrumento para la gestión de planes o proyectos de interés general de Aragón, la LUA regula en sus artículos 93 a 98 los Consorcios de Interés General, que estarán formados exclusivamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales afectadas (si voluntariamente quieren sumarse), la Administración General del Estado y las entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrentes, cuya representación en los órganos de gobierno estará en función de sus respectivas aportaciones.

a.5. Programas de coordinación del planeamiento urbanístico

También son un instrumento más propio de la ordenación del territorio que del urbanismo, configurados en la LUA (arts. 100 a 102) para coordinar la aprobación y gestión del planeamiento urbanístico de los municipios que constituyan su ámbito para alcanzar objetivos supralocales acordes con los instrumentos de ordenación del territorio y los planes o programas sectoriales estatales o autonómicos que afecten a su territorio.

Estos programas deberán contener la identificación de los municipios o partes de los mismos que constituyan su ámbito; las infraestructuras, equipamientos y servicios que conforman la ordenación estructural supramunicipal del ámbito al que afecten; los objetivos de alcance supralocal perseguidos; los criterios de coordinación general para el planeamiento urbanístico municipal; los criterios para el uso del territorio y, en particular, para la clasificación o calificación del suelo o la fijación de densidades y aprovechamientos en áreas determinadas, en función de esos objetivos de alcance supralocal; y los criterios de sostenibilidad ambiental del territorio.

La iniciativa y tramitación se atribuye al Departamento del Gobierno de Aragón competente en urbanismo, correspondiendo su aprobación al Gobierno de Aragón.

a.6. Norma técnica de planeamiento

Es un instrumento de homogenización del planeamiento urbanístico de los municipios aragoneses regulado en los artículos 103 y 104 LUA en el que se fijan los criterios técnicos para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico estandarizando la cartografía de utilidad urbanística, la terminología y los conceptos urbanísticos generales, con la finalidad de reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación y de facilitar su integración en los sistemas de información territorial y urbanística de Aragón.

La iniciativa y tramitación se atribuye al Departamento del Gobierno de Aragón competente en urbanismo, con audiencia de los colegios profesionales cuyos titulados tengan competencia profesional en materia urbanística y, previo informe de los Consejos Provinciales de Urbanismo, compete al Gobierno de Aragón su aprobación. Una vez aprobada, la norma técnica de planeamiento tendrá carácter vinculante para el planeamiento urbanístico, salvo que en ella se disponga expresamente lo contrario.

La vigente se aprobó por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón.

a.7. Convenios Urbanísticos

La Ley Urbanística de 1999, en su primera versión, reconocía la evidente existencia de estos convenios, regulándolos en sus artículos 82 a 84, que ya fueron esencialmente reelaborados con la Ley 1/2008, de 4 de abril, tratando de limitar la irregular práctica de la que se había abusado en los años anteriores consistente en que, a la postre, tales convenios prefiguraban el futuro Plan General del respectivo municipio.

En la versión actual de la Ley de Urbanismo de Aragón, (arts. 106 a 108) se mantienen esas limitaciones establecidas en 2008, de forma que estos convenios los pueden suscribir la Comunidad Autónoma, las Comarcas y los Municipios, conjunta o separadamente, con otras Administraciones Públicas o con particulares, al objeto de colaborar en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística. Estos convenios se declaran nulos de pleno derecho si contravienen normas imperativas y, además, cuando se trate de convenios suscritos con particulares, en los siguientes casos: cuando su contenido determine la necesaria redacción de un nuevo Plan General o la revisión del vigente; los que permitan la percepción de cualesquiera prestaciones, en dinero o en especie, antes de la aprobación del instrumento de planeamiento correspondiente; y los que prevean obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de propietarios afectados.

Los convenios pueden tener un doble objeto: la aprobación o modificación del planeamiento, que aprueba el Pleno —en cuyo caso el Ayuntamiento queda obligado a tramitar el proyecto a que se haya comprometido, pero no a aprobarlo, sin perjuicio de las indemnizaciones a que dé lugar la resolución del convenio producida automáticamente por la no aprobación⁶⁵—; o la gestión urbanística, (en cuyo caso los aprueba el Alcalde, dando cuenta al Pleno), recogándose como tales los convenios para precisar el deber de cesión del aprovechamiento urbanístico que corresponde al Municipio, (permitiéndose con carácter excepcional la compensación en metálico, previa valoración realizada por técnicos municipales o sociedad de tasación independiente y la justificación de la no cesión de parcelas edificables destinadas a la construcción de vivienda protegida. También se permite tras la Ley 4/2013 que la cesión, en lugar de en suelo, pueda llevarse a cabo en construcciones situadas en suelo urbano, para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación urbana, pudiendo valorarse por tal concepto su coste de rehabilitación).

Tras la reforma de la LUA por la Ley 4/2013, se ha suprimido el Registro Administrativo de Convenios, pero se exige que las administraciones que los suscriban deban publicar en el boletín oficial correspondiente los acuerdos de aprobación definitiva de cualesquiera convenios urbanísticos y el texto íntegro de los mismos.

a.8. Patrimonios Públicos de Suelo

Esta institución también ha resultado muy afectada, en un claro intento de reforzar su obligatoria existencia y adecuada utilización, por la vigente LUA. Por mandato legal, (arts. 110 a 120 LUA), la Comunidad Autónoma de Aragón y todos los Ayuntamientos que cuenten con Plan General deben tener un Patrimonio Público de Suelo, (que se entiende constituido por ministerio de la Ley desde la aprobación del Plan General respectivo).

Este Patrimonio Público de Suelo es un genuino patrimonio separado en el que se integran: los bienes de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable; los obtenidos como consecuencia de cesiones o expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, salvo que los terrenos cedidos estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas en tanto se mantenga la afección; el importe de las

⁶⁵ Precisando el artículo 107.3 LUA que la eficacia de los convenios urbanísticos que prevean la aprobación o alteración del planeamiento, cuando corresponda su aprobación definitiva o la emisión de informe urbanístico o sectorial determinante del resultado final del procedimiento a otra Administración, queda condicionada por ministerio de la Ley a la aprobación definitiva del planeamiento por la Administración autonómica y a la inexistencia de informes determinantes del resultado final del procedimiento que la hagan inviable; de forma que, de no recaer dicha aprobación definitiva o emitirse informes determinantes del resultado final del procedimiento que la hagan inviable, los convenios sobre el planeamiento no darán lugar a indemnización alguna entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración

cesiones de aprovechamiento en metálico; y los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los patrimonios públicos del suelo.

Los patrimonios públicos de suelo deben gestionarse con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y posibilitar iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica. Por ello, siguiendo a la Ley Estatal de Suelo, la LUA obliga a destinar los inmuebles que lo integran a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; la protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural; a actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística; a la construcción o rehabilitación de equipamientos públicos u otras instalaciones de uso público autonómico o municipal; a las actuaciones de iniciativa pública de rehabilitación urbana; y a la dación en pago de indemnizaciones o de justiprecios por actuaciones urbanísticas. Si estos inmuebles no proceden de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico, pueden destinarse también a iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica.

Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se destinarán a finalidades similares.

Los planes generales de ordenación urbana, planes especiales independientes y los planes y proyectos de interés general de Aragón, pueden establecer, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos u otros bienes inmuebles de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, lo que comporta la sujeción de cuantas transmisiones se efectúen de terrenos u otros bienes inmuebles reservados a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración que estableció o declaró la reserva y la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa por tiempo máximo de cinco años, prorrogable una sola vez por dos años más.

El régimen de disposición de los terrenos o aprovechamientos integrantes de los patrimonios, en principio de carácter oneroso, se regula detalladamente en la LUA, imponiéndose expresamente que cuando se destinen a usos residenciales de vivienda protegida, se enajenarán por licitación pública con adjudicación a la oferta económica más ventajosa mediante pluralidad de criterios, sin perjuicio de su posible adjudicación directa, cuando ésta quedase desierta, o de la cesión entre Administraciones.

Excepcionalmente cabe la cesión por adjudicación directa, en determinados casos tasados por la Ley: cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado

perteneciente al sector público; en favor de entidades privadas de interés público y sin ánimo de lucro, para destinarlos a usos de interés social que redunden en beneficio manifiesto de la Administración cedente; cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los apartados precedentes; cuando fuera declarada desierta la licitación pública promovida para la enajenación o ésta resultase fallida; cuando se trate de solares que, por su forma o pequeña extensión, resulten in edificables y la venta se realice a un propietario colindante; cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios; cuando la venta se efectúe a favor del titular de un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal; y cuando, por razones excepcionales debidamente justificadas, se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble⁶⁶.

Se permite también en el artículo 120 LUA a la Administración de la Comunidad Autónoma, a los municipios y a cualesquiera otros entes públicos constituir derechos de superficie en terrenos de los patrimonios públicos de suelo respectivos, con destino a la construcción de viviendas protegidas preferentemente de alquiler o a otros usos de interés social.

a.9. Áreas de tanteo y retracto

Esta última institución (que reitera la que, como hemos visto, se contiene al regular los Patrimonios Públicos de Suelo) se aborda en los artículos 121 a 124 LUA, que permiten a los municipios y la Administración de la Comunidad Autónoma delimitar en cualquier clase de suelo áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la programación del instrumento de planeamiento, incrementar los patrimonios públicos de suelo, intervenir en el mercado inmobiliario, mejorar la ordenación y gestión de los espacios urbanos y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos del planeamiento. También se pueden utilizar en suelo no urbanizable con el objeto de regular o controlar procesos de parcelación en dicho suelo, así como para erradicar parcelaciones ilegales.

Por ministerio de la Ley, quedan sujetos a tanteo y retracto en todo caso, como si de transmisión onerosa se tratase, la transmisión onerosa de más del cincuenta por ciento de las acciones o participaciones sociales de entidades mercantiles, cuyo activo esté constituido en más del ochenta por ciento por bienes sujetos a los derechos de tanteo o retracto; el otorgamiento de opción

⁶⁶ Para un profundo estudio de estos Patrimonios Públicos de Suelo en su regulación por la LUA nos remitimos al magnífico estudio de R. SALANOVA ALCALDE. «Patrimonios Públicos de Suelo» en «Estudio Sistemático de la Ley Urbanística de Aragón», op. cit., págs. 325 y ss.

de compra y, en general, cualesquiera otros negocios jurídicos que atribuyan a terceros derechos preferentes y excluyentes a la adquisición de bienes incluidos en áreas de tanteo y retracto o de las acciones o participaciones sociales citadas.

La delimitación de las áreas puede efectuarse por el planeamiento urbanístico o mediante el procedimiento de aprobación de los estudios de detalle.

Los propietarios de bienes incluidos en áreas de tanteo y retracto deberán notificar a la Administración que las haya delimitado la decisión de enajenarlos, con expresión del precio y forma de pago proyectados y restantes condiciones esenciales de la transmisión, a efectos del posible ejercicio del derecho de tanteo, durante un plazo de dos meses desde que se haya producido la notificación. Si no se ejercita, el propietario puede vender en el plazo de los dos meses siguientes pues, de rebasarlo, deberá nuevamente comunicar el tanteo. La Administración podrá ejercitar el derecho de retracto cuando no se le hubiese hecho en forma la notificación del tanteo. El derecho de retracto deberá ejercitarse en el plazo de dos meses contados desde el siguiente al de la notificación de la transmisión efectuada.

Se declaran nulos de pleno derecho cualesquiera actos o negocios jurídicos traslativos sobre los bienes sujetos a tanteo y retracto que se realicen sin que resulte acreditada la práctica de las notificaciones contempladas. Además, los Ayuntamientos o la Administración de la Comunidad Autónoma deben enviar a los Registros de la Propiedad copia de los planos que reflejen la delimitación y relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados.

b) Instrumentos Generales de Ejecución

b.1. Normas Generales

Tal como «explica» el artículo 125 de la LUA, la gestión urbanística es el conjunto de procedimientos establecidos para la distribución equitativa de beneficios y cargas y para la transformación del uso del suelo, en ejecución del planeamiento urbanístico. Comprende tanto las actuaciones urbanísticas que pueden llevarse a cabo sobre el suelo y, en su caso, sobre la edificación, como los sistemas que pueden adoptarse para la ejecución de las actuaciones urbanísticas.

Las actuaciones urbanísticas pueden ser, en atención al tipo de suelo al que afectan:

a) Actuaciones aisladas. Son aquellas que se ejecutan de forma asistemática, sobre suelo urbano consolidado, a través del sistema de urbanización de obras ordinarias.

b) Actuaciones integradas o de transformación urbanística. Son aquellas que se ejecutan a consecuencia del desarrollo sistemático del planeamiento. Su

ámbito de ejecución requiere la delimitación de una unidad de ejecución y afecta a áreas de desarrollo de suelo clasificado por el planeamiento como urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado. Podrán ser de nueva urbanización, de rehabilitación urbana o de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana.

c) Actuaciones urbanísticas para la obtención de sistemas generales.

d) Y actuaciones en suelo no urbanizable, de carácter aislado o en el marco del correspondiente plan especial.

Asimismo, en atención a su objeto y finalidad, las actuaciones urbanísticas pueden ser:

a) Actuaciones de urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado, para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, uno o más solares.

b) Actuaciones de rehabilitación urbana, tanto las de rehabilitación edificatoria como las de regeneración o renovación urbana.

c) Actuaciones de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana.

La ejecución del planeamiento mediante actuaciones aisladas requiere la obtención de la correspondiente licencia así como, cuando proceda, la aprobación de la normalización de fincas o del proyecto de obras ordinarias.

La ejecución del planeamiento mediante actuaciones integradas requiere la aprobación del instrumento de planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, así como la delimitación de la unidad de ejecución, la aprobación del instrumento técnico jurídico de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento y del proyecto de urbanización.

En cuanto al sistema de gestión aplicable, al aprobar el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución, la Administración establecerá el sistema de gestión urbanística que considere más adecuado a las características de la actuación y los intereses públicos, debiendo tener en cuenta el que pueda proponerse por los particulares en el proyecto de planeamiento de desarrollo de iniciativa privada, que si es el sistema de compensación vinculará a la Administración si está suscrito por propietarios que sumen más de la mitad de la superficie de esa unidad y garantiza que el desarrollo de las obras se adecúa a las necesidades de crecimiento y forma de la ciudad.

El sistema de actuación podrá ser sustituido, de forma justificada, de oficio o a instancia de parte y conforme al procedimiento de aprobación de los estudios de detalle.

Terminada la ejecución, la recepción de las obras de urbanización corresponde al municipio, momento a partir del cual le corresponderá el deber de conservación o, en su caso, a la entidad urbanística de conservación que se hubiese constituido al efecto.

Las entidades urbanísticas de conservación tienen naturaleza administrativa, están sujetas a la tutela del municipio y pueden solicitar de éste la aplicación de la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación.

Se permite que la cesión y recepción de las obras de urbanización pueda referirse a una parte del sector o unidad de actuación aun cuando no se haya completado la urbanización de este ámbito territorial siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable.

Todas estas cuestiones se abordan en el Título Cuarto de la Ley⁶⁷ cuyo contenido voy a tratar de resumir en los próximos apartados.

b.2. Aprovechamiento urbanístico

La ejecución del planeamiento produce solares edificables en los que se materializa el aprovechamiento urbanístico: el aprovechamiento objetivo (que es la superficie edificable susceptible de apropiación privada multiplicada por los coeficientes que homogenicen los diversos usos y tipologías edificatorias contemplados por el planeamiento) y el aprovechamiento subjetivo (que es el que corresponde al titular de un determinado terreno, cuando cumpla los deberes y cargas que le correspondan, o al Ayuntamiento respectivo).

Aunque la Ley se complica mucho en la definición de estos aprovechamientos subjetivos y objetivos y del aprovechamiento medio de las unidades de ejecución⁶⁸, lo que no ha sido resuelto a pesar de las modificaciones introducidas por la Ley 4/2013, podemos sistematizar sus mandatos de la siguiente forma:

— En suelo urbano consolidado no debe cederse aprovechamiento al Ayuntamiento, por lo que el aprovechamiento subjetivo del propietario del suelo se corresponde con el objetivo del suelo, (es decir, con el asignado al mismo por el planeamiento urbanístico).

— En operaciones aisladas de rehabilitación en las que se conserve la edificación sin quedar fuera de ordenación y el edificio preexistente consuma más aprovechamiento que el aprovechamiento objetivo atribuido al solar donde se encuentra, el aprovechamiento subjetivo corresponderá con la edificabilidad materializada en el respectivo inmueble.

— En el suelo urbano no consolidado debe cederse al Ayuntamiento por el propietario el 10% del aprovechamiento objetivo del sector o unidad de ejecución. (No obstante, en las actuaciones de dotación a las que se refiere la le-

⁶⁷ Vide artículos 125 a 217.

⁶⁸ Vide artículos 131 a 137 de la Ley.

gislación básica del estado —en las que se incrementa la edificabilidad o la densidad preexistentes para obtener así un nuevo equipamiento o dotación—, el aprovechamiento subjetivo comprende además del 90% restante, el residual resultante de deducir del total el 10% del incremento del aprovechamiento medio atribuido al ámbito correspondiente). Los Planes Generales pueden modificar esta regla aplicable al suelo urbano no consolidado, bien para reducir el porcentaje del 10% de cesión al Ayuntamiento, cuando se trate de operaciones de rehabilitación a través de un programa de rehabilitación con arreglo a la legislación básica estatal y el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior al medio de las restantes parcelas de suelo urbano no consolidado; bien para incrementar en forma motivada tal porcentaje hasta el 20% cuando el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente superior al medio de las restantes parcelas de suelo urbano no consolidado.

— En el suelo urbanizable delimitado, el propietario sólo puede apropiar el 90% del aprovechamiento medio de todos los sectores de suelo urbanizable delimitados por el Plan, debiendo ceder al Ayuntamiento el resto.

— Y en el suelo urbanizable no delimitado sólo se tiene en cuenta el aprovechamiento medio del sector, por lo que el subjetivo coincide con el 90% del objetivo del sector, cediéndose el 10% restante al Ayuntamiento.

La LUA permite al Plan General excepcional y motivadamente, justificándolo con el oportuno estudio económico-financiero, incrementar el porcentaje de aprovechamiento correspondiente al municipio hasta el 20% del aprovechamiento medio de referencia en aquellos sectores en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente superior al medio de las restantes del suelo urbanizable. A diferencia de lo que hemos visto se prevé para el suelo urbano no consolidado, en el suelo urbanizable nunca podrá reducirse el 10% de aprovechamiento que corresponde al municipio.

Un problema que la legislación anterior no supo abordar es qué ocurre con los propietarios de suelo urbanizable delimitado de sectores cuyo aprovechamiento objetivo es inferior al 90% del aprovechamiento medio de todos los suelos urbanizables delimitados por el Plan General. La LUA sí resuelve esta cuestión⁶⁹ exigiendo al Ayuntamiento que compense a estos propietarios, (hasta alcanzar el 90% del aprovechamiento medio del suelo urbanizable delimitado), con los excesos de aprovechamiento de otros sectores que se le hayan cedido o bien que abone su valor en dinero o que reduzca su carga urbanizadora sufragando el Ayuntamiento el coste de esa reducción, (que viene a ser lo mismo que el pago en dinero del déficit de aprovechamiento).

También se da solución en el artículo 137 de la Ley a un problema práctico que venía suscitándose durante la aplicación de la anterior legislación urba-

⁶⁹ Vide art. 136

nística del Estado, regulando los diferentes aprovechamientos que puedan corresponder a las Administraciones públicas titulares de bienes de dominio y uso público incluidos en una unidad de ejecución.

b.3. Actuaciones Aisladas

Reguladas en los artículos 138 a 140 de la LUA, las Actuaciones Aisladas pueden tener las siguientes finalidades: completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar; ejecutar obras aisladas y de remodelación de la urbanización de espacios públicos existentes previstas por el planeamiento en suelo urbano consolidado; obtener los terrenos en los que se ejecute la urbanización; y ejecutar actuaciones de rehabilitación incluidas en el programa de rehabilitación en suelo urbano consolidado con carácter aislado o previa definición de un ámbito de actuación.

La gestión urbanística de las actuaciones aisladas se realizará mediante proyectos de obras ordinarias, previa tramitación, en su caso, del proyecto de normalización de fincas o del programa de rehabilitación urbana al que se refiere la legislación básica estatal⁷⁰.

Además de por la respectiva Administración, las actuaciones aisladas pueden ejecutarse por los propietarios de suelo urbano consolidado sobre sus propias parcelas o solares, sin más requisito que la obtención de la licencia correspondiente, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización pendientes; o por los adjudicatarios de un programa de edificación.

La normalización de fincas procederá siempre que no sea necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, pero sea preciso regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento. La misma se limita a definir los nuevos linderos de conformidad con el planeamiento, sin que pueda afectar a más del quince por ciento de la superficie de la finca. Las disminuciones que se produzcan al aprovechamiento subjetivo del propietario se compensarán económicamente y no podrán ser superiores al quince por ciento. Si las cesiones son superiores, se deberá proceder a abrir el correspondiente procedimiento expropiatorio o reparcelatorio, en este caso, previa clasificación de los suelos como urbanos no consolidados.

b.4. Actuaciones Integradas.

Las antes citadas Actuaciones Integradas, con cualquiera de sus finalidades, se regulan en los artículos 141 a 190 de la LUA (salvo las actuaciones de

⁷⁰ En especial, la antes resumida Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, posterior a la Ley aragonesa 4/2013, de 23 de mayo, pero cuyo contenido ésta ya tuvo en cuenta.

rehabilitación urbana, reguladas en desarrollo de la legislación básica estatal, a las que se dedica un capítulo especial, a continuación de este largo Capítulo III relativo a estas Actuaciones Integradas).

Como antes hemos visto, estas Actuaciones Integradas pueden ser: para la ejecución de obras de urbanización; de actuaciones de rehabilitación urbana; para la intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana; o para el reajuste de la proporción de las dotaciones públicas existentes, por aumentos de la edificabilidad o densidad preexistente, o atribución de nuevos usos.

Estas Actuaciones Integradas comprenden el ámbito de una o varias unidades de ejecución completas, y se realizan mediante el sistema de gestión, directo o indirecto, que corresponda y a través de los instrumentos de gestión urbanística que permitan efectuar la urbanización y, en su caso, la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad. Estos instrumentos pueden tramitarse simultáneamente a los de planeamiento que establezcan la ordenación pormenorizada de la unidad.

Sea cual fuere el sistema de gestión que se aplique para la ejecución de estas actuaciones integradas, los propietarios afectados tienen derecho a participar, mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras, que tienen carácter administrativo y dependen de la Administración urbanística actuante: Juntas de compensación, en el sistema de gestión indirecta por compensación; Asociaciones administrativas de propietarios, en el sistema de gestión directa por cooperación; Entidades de conservación de las obras de urbanización ejecutadas; y Agrupaciones de interés urbanístico que compiten por la adjudicación de programas de urbanización o colaboran con el urbanizador en el sistema de gestión indirecta por urbanizador.

También en toda actuación integrada, las obras de urbanización necesarias deben de incluirse en un Proyecto de Urbanización, que detalla y programa todas las obras necesarias para la ejecución del planeamiento en una o varias unidades de ejecución o para la ejecución directa de los sistemas generales, y que se tramitan por el mismo procedimiento que los estudios de detalle.

El coste de ejecución para cada propietario interesado de esas obras y gastos complementarios se denomina Carga de Urbanización, que se distribuye entre los propietarios en proporción al aprovechamiento subjetivo que les corresponda, y que comprende: a) El coste de las obras de vialidad, movimientos de tierras, demoliciones, pavimentación, abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, alumbrado público, conducciones de gas, conducciones de telefonía y comunicaciones, arbolado, jardinería, mobiliario urbano y demás dotaciones locales que estén previstas en los planes, programas y proyectos, incluidas en su caso las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de

las existentes, internas o externas a la unidad, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos con cargo a las empresas que prestaren los servicios, en la medida procedente conforme a las correspondientes reglamentaciones⁷¹; b) Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones y extinción de arrendamientos, derechos de superficie u otras ocupaciones que exijan la ejecución de los planes; c) El coste de los planes de desarrollo, de los proyectos y programas asociados a los instrumentos de gestión y gastos originados por la reparcelación; d) En los supuestos de gestión indirecta por urbanizador, el coste de los planes de desarrollo, las alternativas técnicas, los proyectos de urbanización y los demás gastos acreditados, que se abonarán a quienes hubiesen promovido útilmente el planeamiento o alternativa técnica de programa sin resultar adjudicatario.

b.5. Reparcelación

Para repartir entre los propietarios afectados los solares resultantes de la urbanización y los costes de la misma, debe llevarse a cabo la Reparcelación, regulada en los artículos 147 a 155 LUA, esto es, la agrupación de fincas comprendidas en la unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos y de los terrenos de cesión obligatoria a favor de la Administración, distribuyendo equitativamente los beneficios y las cargas de la ordenación urbanística que se ejecuta.

La reparcelación podrá ser voluntaria y forzosa. Es voluntaria la presentada al fijar la gestión directa por cooperación y formalizada en escritura pública, por los propietarios constituidos en agrupación de interés urbanístico; la presentada por la junta de compensación; la presentada por los propietarios constituidos en agrupación de interés urbanístico en unión del urbanizador; y la presentada por los propietarios incluidos en actuaciones derivadas de la necesidad de reajuste de la proporción de las dotaciones públicas existentes y de la participación en las plusvalías, por aumentos de la edificabilidad o densidad preexistente, o atribución de nuevos usos. Es forzosa cuando el municipio la imponga por ser necesaria y no haya sido presentada por los propietarios interesados.

El proyecto de reparcelación se debe ajustar a los siguientes criterios, salvo que los propietarios y, en la gestión indirecta por urbanizador, el urbanizador, por unanimidad, adopten otros diferentes: a) El derecho de los propietarios

⁷¹ La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y su Reglamento aprobado por Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre; la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en relación con el Real Decreto Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación y su Reglamento aprobado por Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero; y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

será proporcional a la superficie de las parcelas respectivas en el momento de aprobarse la delimitación de la unidad de ejecución. b) Para la determinación del valor de las parcelas resultantes, se aplicarán los criterios establecidos en la legislación estatal sobre valoraciones. c) Las plantaciones, obras, edificaciones, instalaciones, mejoras y demás derechos que no puedan conservarse se valorarán con independencia del suelo, y su importe se satisfará al propietario interesado, con cargo al proyecto en concepto de costes de urbanización. d) Las obras de urbanización no contrarias al planeamiento vigente al tiempo de su realización que resulten útiles para la ejecución del nuevo plan serán consideradas igualmente como obras de urbanización con cargo al proyecto, y se satisfará su importe al titular del terreno sobre el que se hubieran realizado, siempre que éste acredite haberlas ejecutado a su costa. e) Toda la superficie susceptible de aprovechamiento privado de la unidad de ejecución no destinada a un uso dotacional público deberá ser objeto de adjudicación entre los propietarios afectados y demás titulares de aprovechamientos subjetivos en proporción a sus respectivos derechos en la reparcelación. f) Se procurará, siempre que sea posible y sin que ello genere un mayor número de adjudicaciones pro indiviso, que las fincas adjudicadas estén situadas en lugar próximo al de las antiguas propiedades de los mismos titulares. g) Cuando la escasa cuantía de los derechos de algunos propietarios no permita que se adjudiquen fincas independientes a todos ellos, los solares resultantes podrán adjudicarse pro indiviso a tales propietarios. No obstante, si la cuantía de esos derechos no alcanzase el quince por ciento de la parcela mínima edificable, la adjudicación podrá sustituirse por una indemnización en metálico.

No serán objeto de nueva adjudicación en el expediente reparcelatorio, conservándose las propiedades primitivas, sin perjuicio, cuando fuese necesario, de la regularización de lindes y de las compensaciones económicas que procedan: a) Los terrenos edificados con arreglo al planeamiento que se ejecuta; b) Los terrenos edificados con aprovechamiento no ajustado al planeamiento, cuando la diferencia, en más o en menos, entre el aprovechamiento que les corresponda con arreglo al plan y el que correspondería al propietario en proporción a su derecho en la reparcelación sea igual o inferior al quince por ciento de este último, siempre que no estuvieran destinados a usos incompatibles con la ordenación urbanística; c) Los terrenos edificados con aprovechamiento no ajustado al planeamiento, cuando las edificaciones se destinen a usos no incompatibles con el planeamiento y el coste de su eliminación resulte desproporcionado a la economía de la actuación. d) Los inmuebles del patrimonio cultural aragonés.

La reparcelación puede ser meramente económica cuando no fuera posible llevar a cabo la reparcelación material de todos los terrenos de la unidad de ejecución.

El proyecto de reparcelación habrá de estar integrado por la documentación que se establece en el artículo 152 LUA para, una vez aprobada, permitir la cancelación registral de las fincas aportadas y la inmatriculación de las fincas resultantes del proceso.

La iniciación del expediente de reparcelación conlleva, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito de la unidad de ejecución.

Los proyectos de reparcelación se tramitan conforme al procedimiento establecido para los estudios de detalle.

El acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación producirá los siguientes efectos: a) Transmisión a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria; b) Subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas por las nuevas parcelas; c) Afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley y, en particular, al pago de las cargas de urbanización.

c) Sistemas de Actuación

c.1. Reglas Generales

La regla fundamental es la calificación que lleva a cabo la LUA de toda la actividad urbanizadora como función pública de titularidad municipal cuya gestión puede llevarse a cabo por sistemas de actuación directos, (esto es, «in rege» por el propio Ayuntamiento), a través de los clásicos métodos de Expropiación o de Cooperación; o indirectos, mediante la tradicional colaboración del propietario titular del deber y del derecho a urbanizar, (sistema de Compensación), o a través de agente urbanizador (en el que la colaboración se requiere de la empresa que resulte adjudicataria del oportuno proceso de selección, convocado por el Ayuntamiento a tal fin).

c.2. Sistemas de Actuación Directa

Esta forma de prestación «in rege» del servicio público de ejecución del planeamiento por el propio Ayuntamiento titular del servicio, puede llevarse a cabo por los dos tradicionales sistemas de Cooperación y de Expropiación.

En el *sistema de expropiación*, el Ayuntamiento adquiere por ese coactivo medio todos los terrenos y derechos incluidos en una completa unidad de actuación, ejecuta la urbanización y resulta propietario de todos los solares resultantes, (aunque la Ley permite, excepcionalmente, liberar del sistema a determinados bienes y derechos, imponiéndoles las condiciones que procedan, incluido el deber de pago de los gastos de urbanización que les corresponda sufragar y prestación de garantías, liberación que no puede vincular al propietario afectado salvo que la acepte expresamente).

En el *sistema de cooperación*, el Ayuntamiento se limita a ejecutar la obra urbanizadora, cobrándosela —incluso anticipadamente— a los propietarios afectados (que pueden constituirse en asociaciones administrativas de propietarios para colaborar con la ejecución municipal) y entregando a éstos los solares resultantes salvo los que le correspondan por su naturaleza de dotaciones públicas o en pago de su participación en el aprovechamiento de la unidad.

c.3. Sistemas de Actuación Indirecta

El primero de los posibles, (al que —como antes hemos visto— debe darse preferencia obligatoriamente por el Ayuntamiento titular de la función pública urbanizadora si lo solicitan los propietarios de más del 50% de la unidad), es el *sistema de compensación* por el que, (a modo de una comunidad de propietarios regida por el sistema de mayorías), la LUA mantiene la tradicional definición contenida en la legislación del Suelo española: es aquél en el que los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan la urbanización en los términos y condiciones que determine el Plan y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular o exista acuerdo de la totalidad de los propietarios⁷².

Este sistema debe ser propuesto —en el plazo que fije el planeamiento o en el de seis meses desde la delimitación de la unidad de ejecución— por propietarios que sumen al menos el 50% de la superficie de todos los terrenos incluidos en la unidad reparcelable, presentando el compromiso de cumplir los plazos de urbanización y edificación que fije el planeamiento y los proyectos de Estatutos y Bases de la Junta, que se tramitan como los Estudios de Detalle. En el plazo de un mes siguiente, los demás propietarios o se adhieren a la Junta o son expropiados en beneficio de ésta, es decir, abonando la Junta el justiprecio que corresponda por la adquisición de los suelos de quienes no se han querido adherir al sistema.

Esta Junta de Compensación, con personalidad jurídica administrativa, ateniéndose a los Estatutos —que deben respetar los mínimos fijados en el artículo 163 de la Ley— y a las Bases de Compensación—, formula el Proyecto de Reparcelación por mayoría, (atendiendo a la superficie de los terrenos aportados), actuando como fiduciaria de los propietarios y siendo responsable directa ante el Ayuntamiento del cumplimiento de las cargas del planeamiento. El incumplimiento de las cargas del planeamiento permite al Ayuntamiento cambiar de sistema de actuación pero si quienes incumplen sus obligaciones son algunos de los miembros de la Junta y no otros, puede procederse por el Ayuntamiento a expropiar sus derechos en beneficio de la propia Junta.

Por fin, el último sistema de actuación privado diseñado por la Ley —el más original, con reminiscencias de la legislación valenciana— es el de ges-

⁷² Artículo 158 LUA.

tión indirecta por urbanizador, que es el más detallado en su regulación contenida en los artículos 166 a 190 LUA, en el que el empresario que haya sido elegido por un procedimiento de tramitación en competencia, según esas normas comunes propias de la contratación administrativa⁷³, realiza las obras de urbanización, (confeccionando Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y el Proyecto de Reparcelación), procede a la distribución entre los propietarios afectados de los beneficios y cargas y percibe la retribución que le haya fijado el Ayuntamiento concedente a costa de dichos propietarios, bien en terreno, en aprovechamiento urbanístico, bien en dinero que, en caso de impago, afecta como carga real a los solares resultantes y puede procederse por el Ayuntamiento a su exacción por la vía de apremio.

El artículo 175 de la Ley permite subrogarse en la posición del empresario urbanizador, en todo o en parte, a quien éste ceda esa condición, previa aprobación por el Ayuntamiento, siempre que sus condiciones personales o técnicas no hubieran sido determinantes de la adjudicación y se formalice en escritura pública. También se le permite subcontratar, con autorización municipal.

Todo urbanizador ha de prestar y mantener garantía financiera o real del cumplimiento de las previsiones del programa, en los términos y cuantía establecidos en éste, por importe mínimo no inferior al diez por ciento de las cargas de urbanización, pudiendo exigirse garantías por importe superior hasta alcanzar, incluso, la totalidad de los costes de urbanización. También deberá, para exigir de los propietarios su retribución, asegurar ante el municipio su obligación específica de convertir en solar la parcela de quien deba retribuirle, mediante garantías por valor actualizado igual a la retribución que las motive.

Los propietarios afectados por un programa de urbanización tienen como derechos: recibir de la Administración y el urbanizador, en todo momento, información debidamente documentada respecto a las cargas de urbanización que hayan de asumir; cooperar en la actuación mediante el abono en metálico o en terrenos de la retribución al urbanizador en la cuota parte que les corresponda de las cargas de urbanización; someter a consideración del municipio, de acuerdo con el urbanizador y para la mejor ejecución de dicho programa, sugerencias y enmiendas para la elaboración, corrección o modificación de los proyectos y presupuestos; y a que el urbanizador ejecute la urbanización con la diligencia de un buen empresario.

⁷³ Primero se elige entre las varias Alternativas Técnicas que se hayan presentado en los correspondientes Programas de Urbanización, conforme regulan los artículos 168 a 172 y 184 y 185 de la LUA; y, posteriormente, se somete a adjudicación el Programa de Urbanización para la ejecución de la alternativa técnica elegida, en favor de la oferta que contenga la mejor proposición jurídica-económica, con el procedimiento previsto en el artículo 187 LUA.

La retribución al urbanizador tendrá lugar en terrenos edificables como regla general, prohibiéndose que sea en metálico cuando el urbanizador asuma el compromiso de promover viviendas protegidas o usos de interés social.

Son causas de resolución del contrato para la ejecución del programa de urbanización: la falta de prestación por el urbanizador de las garantías legalmente exigibles; la falta de suscripción del contrato en que se materialicen los compromisos del urbanizador; el incumplimiento grave de los compromisos y obligaciones asumidos por el urbanizador; la caducidad del programa de urbanización por transcurso del plazo total para acometerlo; el mutuo acuerdo entre el municipio y el urbanizador; la incapacidad sobrevenida del urbanizador; la resolución anticipada del contrato para la gestión directa de la actuación de urbanización por causa justificada de interés público, sin perjuicio de las compensaciones económicas a que ello dé lugar.

Acordada resolución del contrato por la Administración, sin perjuicio de las responsabilidades económicas que procedan, ello determinará la cancelación de la programación y la sujeción del ámbito programado al régimen del suelo urbano no consolidado o urbanizable sin programa aprobado. El correspondiente acuerdo deberá, además, declarar la edificabilidad de aquellos solares cuyo propietario haya contribuido suficientemente a las cargas de urbanización; iniciar el procedimiento para la reclasificación de aquellos terrenos en los que, dado lo avanzado de las obras de urbanización, sea posible concluir las actuaciones aisladas; optar por la gestión directa o por la gestión indirecta por compensación o aprobar un nuevo programa de urbanización; o acordar la devolución de la contribución a las cargas de urbanización efectivamente satisfechas y no aplicadas a su fin a los propietarios de terrenos en los que no se vaya a continuar la gestión mediante actuación integrada o compensación.

d) Actuaciones de rehabilitación urbana

Anticipándose a las previsiones introducidas en la Ley Estatal de Suelo por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la Ley 4/2013 ha introducido en la LUA la regulación de estas actuaciones en los nuevos artículos 190 bis a 190 quinquies, en la forma que paso a resumir.

Las actuaciones de rehabilitación urbana constituyen aquel conjunto de actividades que inciden en ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos, pudiendo diferenciarse: a) Actuaciones de rehabilitación edificatoria consistentes en la realización de obras de conservación, mejora, reforma, modificación y actualización, tanto de los elementos comunes o privativos de las edificaciones como de las instalaciones existentes, en edificios y en los espa-

cios comunes privativos vinculados a los mismos; b) Actuaciones de regeneración urbana, que incluyen obras de rehabilitación edificatoria y otras que afecten a la urbanización material del espacio público del ámbito de que se trate; y c) Actuaciones de renovación urbana, que requieran la ejecución de obras de edificación de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos, así como las obras complementarias que se realicen sobre la urbanización material del ámbito correspondiente.

Las actuaciones de rehabilitación urbana se ejecutan, en el caso de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, a través del correspondiente proyecto técnico; en el caso de actuaciones de regeneración y renovación urbana, conllevan la delimitación de un ámbito de intervención o área de reforma interior, continua o discontinua y, si se ejecutan en suelo urbano consolidado como actuaciones aisladas, podrán desarrollarse bien a través del correspondiente proyecto técnico o previo plan especial. Si conllevan una actuación de transformación urbanística, suponen la definición de una unidad de ejecución y, por tanto, la categorización del suelo como urbano no consolidado.

Las actuaciones de rehabilitación urbana podrán recogerse en un programa de rehabilitación urbana para acogerse a las medidas de ayuda previstas en la legislación estatal y autonómica. Este programa de rehabilitación urbana formará parte del plan general de ordenación sin perjuicio de que pueda desarrollarse como un documento con autonomía propia dentro del plan o integrado en las normas urbanísticas y ordenanzas y en los planos de ordenación correspondientes. El programa de rehabilitación urbana deberá tener en cuenta las determinaciones de los planes y programas en materia de vivienda en cuanto a la delimitación de las áreas y ámbitos objeto de actuación de rehabilitación.

e) Obtención de terrenos dotacionales

Las infraestructuras y equipamientos previstos en el Plan pueden ser Sistemas Generales si se califican así por el Plan General o instrumentos de ordenación territorial al servir a todo el municipio, a gran parte de su población o a intereses supralocales, o Dotaciones Locales si atienden a necesidades de áreas concretas del territorio municipal, las cuales comprenden lo necesario para su conexión con los correspondientes sistemas generales.

Pues bien, según la LUA que regula estas materias en sus artículos 191 a 214, los terrenos destinados a Sistemas Generales fuera del suelo urbano consolidado, se deben adscribir por el Plan General a una determinada unidad de ejecución, para obtenerlos, al igual que las dotaciones locales incluidas en esa unidad, con ocasión de que se lleve a cabo la ejecución del planeamiento en la misma a través de su cesión obligatoria y gratuita, mediante la aprobación del oportuno Proyecto de Reparcelación.

Frente a esa regla general, los terrenos destinados a Sistemas Generales en suelo urbano consolidado se obtienen por la novedosa técnica de ocupación directa o por expropiación forzosa⁷⁴.

La ocupación directa es un riguroso método de obtención de terrenos dotacionales que supone privar a su propietario de los mismos mediante la compensación de su valor por aprovechamiento urbanístico que le corresponda obtener al Ayuntamiento en unidades excedentarias (de suelo urbanizable delimitado o urbano no consolidado), más una indemnización por el tiempo que medie entre la ocupación del terreno y la aprobación del Proyecto de Reparcelación de la unidad donde se le haya compensado esa privación. Si este periodo dura más de cuatro años se puede iniciar el procedimiento de expropiación forzosa a instancias del propietario afectado, por ministerio de la Ley. También pueden obtenerse mediante su permuta con terrenos o aprovechamientos del patrimonio municipal de suelo que no estén destinados a la construcción de vivienda protegida.

El método residual es la expropiación forzosa que la Ley permite aplicar no sólo a la obtención de terrenos dotacionales sino también, además de para la imposición de servidumbres o para la supresión de las incompatibles con el planeamiento, como un sistema de actuación directa —como ya hemos visto—, para la ampliación del patrimonio municipal del suelo y por incumplimiento de la función social de la propiedad, (es decir, cuando se incumplan los plazos de urbanización y edificación y, a pesar del oportuno requerimiento municipal, el propietario persista en su incumplimiento; expropiación ésta que determina el deber de urbanizar o edificar en el plazo que fija la Ley puesto que, en otro caso, el propietario expropiado podrá pedir la reversión).

También es estos casos de expropiación forzosa, si en el plazo de cuatro años desde la producción del presupuesto determinante de su aplicación no la lleva a cabo el Ayuntamiento, el particular puede imponerla por ministerio de la Ley⁷⁵.

⁷⁴ Lo que también deberá aplicarse al suelo urbanizable no delimitado y al no urbanizable. Puede estudiarse esta cuestión con profundidad en J. TEJEDOR BIELSA. «Propiedad urbana y urbanismo como competencias estatales de imposible ejercicio en la STC 164/2001, de 11 de julio», en la Revista Aragonesa de Administración Pública N° 19. Zaragoza. 2002 y en V. TENA PIAZUELO y E. MOREU CARBONELL, «Ejecución del Planeamiento» en «Estudio Sistemático de la Ley Urbanística de Aragón», op. cit., págs. 361 a 421.

⁷⁵ Esta técnica, conocida desde la Ley del Suelo de 1.956, respecto de suelos destinados a sistemas generales, tiene sentido se aplique a otros supuestos como los de reservas de suelo para el Patrimonio Municipal del Suelo cuando la expropiación forzosa es el sistema de actuación fijado para la ejecución del planeamiento. Pero carece por completo de razonabilidad que quien haya incumplido sus deberes de urbanizar o edificar en plazo -probablemente por no resultar rentables esas operaciones- pueda exigir al Ayuntamiento su expropiación, que es lo que resulta de la genérica previsión contenida en el artículo 199 de la LUA.

La LUA regula en sus artículos 205 a 212 los procedimientos expropiatorios especiales por razón de urbanismo, permitiendo a la Administración actuante, en todo caso, optar entre seguir la expropiación individualmente para cada finca o aplicar el procedimiento de tasación conjunta que ella precisa⁷⁶. Se prevé la existencia del Jurado Aragonés de Expropiación Forzosa cuya puesta en funcionamiento esta supeditada a su desarrollo reglamentario.

f) Sectores concertados de urbanización prioritaria

Como última técnica de las contenidas en este largo Título Cuarto dedicado a la gestión urbanística, se dedican los artículos 214 a 217 de la LUA a los sectores concertados de urbanización prioritaria que son los ámbitos de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable promovidos, a iniciativa del municipio afectado, previa declaración de interés general de la actuación por el Gobierno de Aragón, conjuntamente por la Administración de la Comunidad Autónoma y el municipio en que se ubiquen, o por ambos con la iniciativa privada, con objeto de implantar actividades industriales o de servicios de especial importancia, grandes equipamientos colectivos o ejecutar los programas y políticas públicos de vivienda y suelo. La urbanización inmediata en estos sectores se justificará por la concurrencia de circunstancias especiales de carácter urbanístico, demográfico, de necesidad de desarrollo de los sistemas urbanos o, de acuerdo con el planeamiento territorial, de necesidad de obtención inmediata de suelo urbanizado. El plan general podrá ordenar directamente cualesquiera sectores concertados de urbanización prioritaria, incorporando necesariamente las determinaciones propias de los planes parciales y potestativamente las de los proyectos de urbanización.

La declaración de sector concertado de urbanización prioritaria determinará la Administración bajo cuya dependencia se gestionará.

La aprobación definitiva del planeamiento que delimite sectores de suelo urbanizable delimitado concertado implicará la declaración de urgencia de la expropiación que pudiera proceder, la aplicación del correspondiente régimen de gestión urbanística, la consideración del ámbito correspondiente como reserva de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo y de área de tanteo y retracto, así como la obligación de edificar los solares resultantes.

F. Edificación y Uso del Suelo

Una vez obtenidos los suelos edificables, es decir, los solares, al haberse ejecutado las previsiones contenidas para los respectivos terrenos en el planeamiento urbanístico aplicable mediante alguno de los sistemas de actuación estudiados, puede y debe procederse a la construcción de los edificios

⁷⁶ Vide arts. 208 a 212 LUA.

previstos en el plan para cada solar. Ahora bien, esta actividad de la edificación de solares también debe cumplir el planeamiento y las normas legales que la regulan, con el consiguiente control por parte de la Administración que asegure que ello sea así. Todas estas materias son las abordadas en el Título Quinto de la Ley de Urbanismo de Aragón, (artículos 218 a 260 bis) de las que cabe aquí destacar las siguientes cuestiones:

f.1. Normas de Directa Aplicación

La actividad urbanística deberá integrar la consideración del paisaje en todas sus fases de conformidad con lo establecido en la legislación de ordenación del territorio y la legislación sobre el paisaje. A su vez, las construcciones deben observar las exigencias de protección del medio ambiente y no menoscabar la belleza o armonía del paisaje natural, rural o urbano en que se permita su realización, considerando sus valores culturales y siendo su tipología y los materiales empleados armónicos con ese paisaje y el entorno⁷⁷.

En los municipios donde no exista Plan General, los edificios no pueden exceder de tres plantas, medidas en cada punto del terreno, salvo que el solar esté enclavado en manzanas edificadas en más de sus dos terceras partes, caso en el que la altura puede alcanzar la media de los edificios ya construidos.

Si en el solar no existen alineaciones y rasantes (esto es, respectivamente, la determinación de la línea de la fachada de la edificación y del plano de la planta calle de la construcción), la edificación debe retranquearse un mínimo de tres metros del límite exterior de la calzada a la que dé frente.

f.2. Edificación forzosa

Los terrenos sin edificar o con obras ruinosas deben construirse en el plazo de dos años (salvo que el planeamiento fije otro) desde que alcancen la condición de solar o se declare la ruina del anterior edificio que lo ocupaba, respectivamente; y, en esos mismos plazos, las edificaciones destinadas a usos incompatibles con el plan deben dejar de destinarse a dichos usos, desde que así se declare por la Administración.

Las obras deben ejecutarse en el plazo de dos años desde su inicio. (Estos plazos se pueden prorrogar por otro periodo igual, mediando justa causa). Pueden suspenderse estos plazos para el destino del inmueble respectivo a un uso público de carácter provisional.

⁷⁷ Esta norma, más exigente que la similar de la Ley del Suelo del Estado de 9 de abril de 1.976 de la que procede, puede resultar en términos literales inaplicable dado que, lógicamente, toda edificación de un solar apto para ello supone un menoscabo de la visión del paisaje, especialmente del urbano, que hasta su construcción se pudiera divisar a través del mismo. En todo caso, para profundizar en el alcance de estas normas nos remitimos al completo estudio de L. POMED SÁNCHEZ. «Normas de Directa Aplicación», en «Estudio Sistemático de la Ley Urbanística de Aragón», op. cit., Tomo II, págs. 497 a 527.

Para cuando se incumplan esos plazos, los Ayuntamientos pueden, o aplicar el régimen de ejecución por sustitución, o bien expropiar los correspondientes solares por incumplimiento de la función social de la propiedad. La declaración del inmueble en situación de ejecución por sustitución —que no impide que el propietario pueda edificar o adaptar el uso de la edificación conforme al Plan— determina que, en un plazo máximo de un año, el Ayuntamiento deba convocar concurso público, al precio de expropiación forzosa, para entregar el importe obtenido al anterior propietario, (con un segundo concurso, si el primero queda desierto, al 75% del valor expropiatorio y, si vuelve a quedar desierto, pudiendo el Ayuntamiento adquirir el inmueble por ese inicial valor a efectos de expropiación), resultando el comprador obligado a iniciar la construcción en el plazo de un año y a terminarla en los plazos antes vistos. También pueden los particulares promover el concurso presentando un Programa de Edificación.

Los ayuntamientos de más de 8.000 habitantes o que cuenten con Plan General deben elaborar un Registro de inmuebles en situación de ejecución por sustitución, de carácter público, con escaso valor pues la no inclusión en el mismo no impide la aplicación de este sistema o el de expropiación forzosa.

f.3. Títulos habilitantes de naturaleza urbanística

La LUA, especialmente desde su reforma por la Ley 4/2013, en su específico campo de ordenación, (como con carácter general llevó a cabo la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón), ha hecho un notable esfuerzo para simplificar y sistematizar las distintas licencias exigidas en la legislación urbanística y de Régimen Local anterior, así como para implantar las técnicas de declaración responsable y comunicación previa ajustando la legislación urbanística aragonesa a la normativa europea (especialmente a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior) y a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La regla general consiste en que los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo requieren para su lícito ejercicio de licencia, declaración responsable o comunicación previa, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte y del respeto a los derechos civiles implicados.

La licencia urbanística es el acto administrativo por el que el Alcalde autoriza con carácter previo a su realización los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo: a) Movimientos de tierra, explanaciones, parcelaciones, segregaciones o actos de división de fincas en cualquier clase de suelo cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; b) Obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta con excepción de las sujetas a declaración responsable; c) Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición

cuando alteren la configuración arquitectónica del edificio por tener el carácter de intervención total o, aun tratándose de intervenciones parciales, por producir una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, o cuando tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio; d) Obras de todo tipo en edificaciones protegidas por sus valores culturales o paisajísticos en cuanto afecten a los elementos objeto de protección; e) Talas de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que afecten a espacios de alto valor paisajístico o a paisajes protegidos; f) Ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; y g) Otros supuestos establecidos en el plan general por concurrir razones especiales de interés público.

La *declaración responsable en materia de urbanismo* es el documento en el que cualquier persona manifiesta bajo su responsabilidad al Alcalde que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para realizar uno de los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que ahora concretaré, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que se compromete a mantener dicho cumplimiento durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración. Están sujetos a la misma: a) Obras de edificación de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta; b) Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, ni tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio; c) Renovación de instalaciones en las construcciones; d) Primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas; e) Talas de árboles que no afecten a espacios de alto valor paisajístico o a paisajes protegidos.

La *comunicación previa en materia de urbanismo* es el documento en el que cualquier persona pone en conocimiento del Alcalde que reúne los requisitos para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que no está sujeto ni a declaración responsable ni a licencia en materia de urbanismo.

La licencia legítima para la realización de su objeto desde la fecha en que sea formalmente adoptada por el Alcalde, sin perjuicio de su notificación. La comunicación previa y la declaración responsable legitiman para la realización de su objeto desde el día de su presentación en el registro general del municipio.

En cualquier momento el municipio podrá inspeccionar la ejecución de los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo a fin de comprobar que se realizan de conformidad con la licencia o el

contenido de la declaración responsable o comunicación previa y en todo caso con arreglo a la legalidad y el planeamiento urbanístico aplicables.

Cuando un mismo acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo requiera la obtención de licencia urbanística y de autorización municipal administrativa expresa relativa a la adecuación de las obras al ejercicio de una actividad, sea o no clasificada, serán objeto de resolución única, sin perjuicio de la formación y tramitación de piezas separadas para cada intervención administrativa.

El plazo para resolver las licencias urbanísticas se interrumpirá desde la solicitud por el interesado de las concesiones, licencias o autorizaciones de carácter previo atribuidas a la competencia de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma hasta su otorgamiento.

Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, siempre que ésta se produzca dentro del plazo legalmente establecido, resolviendo tanto sobre la pertinencia de las obras como sobre el aprovechamiento urbanístico correspondiente. Se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, aunque podrán denegarse si se pretende llevar a cabo una ocupación ilegal del dominio público.

Cuando una licencia de edificación ya obtenida en el momento de la entrada en vigor de un nuevo plan o de una modificación o revisión del existente, resulte incompatible con las nuevas determinaciones, el municipio, de estar ya iniciada la edificación, podrá revocar la licencia, o permitir la terminación de las obras, quedando el edificio en situación de fuera de ordenación; de no haberse iniciado la edificación, procederá a la revocación de la licencia.

Podrá promoverse la edificación de parcelas con previa o simultánea realización de las obras de urbanización pendientes que sean precisas para su conversión en solar, si los solicitantes acreditan la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificarán la parcela objeto de la actuación, urbanizando o completando la urbanización, y que lo harán en el plazo que se establezca en la licencia, o en su defecto, en plazo inferior a tres años.

La autorización de la edificación de terrenos en suelo urbano que no tengan la condición de solar y no se incluyan en unidad de ejecución requerirá, como garantía de la realización de las obras de urbanización, que en la solicitud de licencia el interesado asuma los compromisos de ejecutar la edificación y urbanización simultáneamente, y prestar garantía, de carácter real o financiera, para hacer frente a la ejecución de las obras de urbanización, y a los costes íntegros derivados de la eventual ejecución subsidiaria de dichas obras de urbanización por el municipio en cuantía suficiente a juicio de éste, no inferior al cincuenta por ciento del coste total previsto de las obras, actualizable y con vigencia hasta la total terminación y aprobación municipal de las mismas. No

se puede utilizar la construcción en tanto no esté concluida la obra de urbanización.

La autorización de la edificación de terrenos incluidos en unidad de ejecución que no tengan la condición de solar requerirá, como garantía de la realización de las obras de urbanización, que estén aprobados el proyecto de reparcelación y el proyecto de urbanización, que no se oponga el urbanizador y que en la solicitud de licencia el interesado asuma los compromisos que acabamos de mencionar. No será exigible la prestación de garantía cuando la urbanización se gestione por una Administración pública, directa o indirectamente mediante entidad instrumental, o cuando la licencia se solicite para la edificación de viviendas protegidas de Aragón, siempre que se haya iniciado la ejecución de las obras de urbanización, en sectores o unidades de ejecución que hayan obtenido ayudas a la urbanización en el marco de los planes y programas de vivienda y suelo, en sectores concertados de urbanización prioritaria o en los que el número de viviendas y la edificabilidad residencial sometidos a algún régimen de protección sean superiores a los que no lo estén.

Se requiere certificación del facultativo director de las obras, acreditativa del cumplimiento de las condiciones de la correspondiente licencia urbanística, como trámite previo al suministro de energía eléctrica, agua, gas y telefonía, sin perjuicio de los suministros provisionales de obra.

Las licencias urbanísticas, las comunicaciones previas y las declaraciones responsables se sujetarán al procedimiento establecido en la normativa sobre régimen local y en las ordenanzas municipales.

Las licencias urbanísticas habrán de otorgarse en el plazo máximo de tres meses de forma que, si transcurre sin haberse notificado la oportuna resolución, el interesado podrá entender desestimada su petición por silencio administrativo, en los términos establecidos en la legislación básica estatal.

Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se promuevan por la Administración de la Comunidad Autónoma estarán igualmente sujetos a licencia urbanística, declaración responsable o comunicación previa, salvo lo dispuesto para los proyectos de interés general de Aragón, y en los casos de realización de grandes obras de ordenación territorial o cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan. En estos casos, el Consejero competente lo comunica al Ayuntamiento, con objeto de que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad de los mismos con el planeamiento urbanístico vigente, entendiéndose que, si en dicho plazo no se manifiesta una disconformidad expresa, existe conformidad al proyecto por parte del municipio. En caso de disconformidad, el expediente será remitido por el Departamento interesado al Consejero competente en materia de urbanismo, quien lo elevará al Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo Provincial de Urbanismo. El Gobierno

decidirá si procede ejecutar el proyecto, y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración del planeamiento que proceda.

f.4. Parcelaciones

Como hemos visto, la Ley sujeta también a licencia urbanística las parcelaciones, aunque luego las regula en un capítulo especial⁷⁸, distinguiendo entre parcelación rústica (la segregación o división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes para una finalidad vinculada exclusivamente a la explotación agraria de la tierra) y parcelación urbanística (cuando tenga por finalidad permitir o facilitar la realización de actos de edificación o uso del suelo o subsuelo sometidos a licencia urbanística)⁷⁹.

Pues bien, es ilegal toda parcelación urbanística contraria al Plan o a la Ley, especialmente si puede dar lugar a la constitución de un núcleo de población, (entendiéndose por tal el que defina el respectivo Plan o, en su defecto, la agrupación de edificaciones residenciales susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes). Son también ilegales las parcelaciones que produzcan un inmueble inferior al mínimo fijado en el planeamiento o en la legislación sectorial, (salvo que se agrupe a una parcela colindante); o las que afecten a un solar edificado que haya consumido todo el aprovechamiento, (o al que reste menos del preciso para constituir una parcela mínima edificable); y las que se efectúen antes de la aprobación del planeamiento urbanístico exigible.

El resultado de cualquiera de estas parcelaciones ilegales nunca puede calificarse como un solar edificable.

Toda parcelación urbanística precisa de licencia y las rústicas de declaración de ser innecesaria aquélla; estas licencias y declaraciones se otorgan por el procedimiento propio de las licencias urbanísticas, antes visto, de forma que el silencio siempre se entiende negativo⁸⁰.

f.5. Deber de conservación

También la Ley impone a los propietarios de edificios, solares, terrenos, urbanizaciones y carteles el deber de mantenerlos en las adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato y calidad ambiental, cultural y turística; deber que debe concretarse en cada caso por el Ayuntamiento respectivo mediante la correspondiente Orden de Ejecución, cuya adopción es posible sin necesidad de planeamiento previo, y que se atribuye a la competencia del Alcalde, previa audiencia del afectado, salvo casos de urgencia o peligro.

⁷⁸ El IV, comprensivo de los artículos 245 a 250. Un estudio sistemático de esta materia puede verse en E. COLOM PIAZUELO. «Parcelaciones», en «Estudio Sistemático de la Ley Urbanística de Aragón», op. cit., Tomo II, págs. 605 a 642.

⁷⁹ Es decir, (para no incurrir en un círculo vicioso), todas las divisiones que no tengan aquella exclusiva finalidad agraria.

⁸⁰ Vide artículo 250 de la Ley.

No cabe ordenar la reparación de un edificio si está en ruina (salvo que el Ayuntamiento altere esa situación, mediante el procedimiento que ahora resumiré) y, en todo caso, si el presupuesto de las obras exigidas en una orden de ejecución supera la mitad del valor del edificio, sin contar el valor del suelo, el Ayuntamiento debe subvencionar el exceso de esa mitad, (aunque, si no se rebasa ese tope, puede también otorgar subvenciones hasta un máximo del 10% del presupuesto). Una vez dictada una orden de ejecución, el propietario no puede solicitar la declaración de ruina salvo por causas sobrevenidas.

Si se incumple la orden de ejecución —que no exige de la presentación del oportuno proyecto de obras por el propietario—, el Ayuntamiento puede optar por la ejecución subsidiaria, a costa del interesado, o por imponer multas coercitivas con los límites que impone la Ley⁸¹, sin perjuicio de las sanciones respectivas.

Como novedad destacada, la Ley permite a los Ayuntamientos, previo informe favorable del respectivo Consejo Provincial de Urbanismo, delimitar Áreas Especiales de Conservación en zonas muy degradadas o de gran interés, en las que los propietarios, cada cinco años, deberán encargar una inspección técnica sobre la conservación de los edificios, en la que se fijen las medidas correctoras a ejecutar. (El incumplimiento de estos deberes también impide la declaración de ruina de los respectivos edificios).

Las edificaciones de uso predominantemente residencial con una antigüedad superior a cincuenta años que estén situadas en municipios de más de veinticinco mil habitantes y los que así establezca el planeamiento dentro de los límites legales, deben pasar cada quince años una inspección dirigida a determinar su estado de conservación⁸². El resultado se hace constar en un informe técnico y los municipios pueden requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que no se han realizado las reparaciones previstas en los mismos, ordenar su práctica.

Este estado de ruina constituye el límite del deber de conservación y, (salvo los casos citados en que se impide su declaración como sanción), puede solicitarse la misma o acordarse de oficio —con la consiguiente demolición del edificio— cuando el coste de la reparación exceda del límite del deber legal de conservación o cuando las obras necesarias resulten legalmente no autorizables al tratarse de un edificio fuera de ordenación o en la situación asimilada introducida por el artículo 266.4 LUA en la reforma operada por la Ley 4/2013, que luego veremos.

El propietario de construcciones o edificaciones declaradas en ruina deberá adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios

⁸¹ Vide artículo 255 LUA.

⁸² Vide el informe de evaluación de los edificios regulado en el artículo 4 de la Ley Estatal 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

para evitar daños a las personas o a bienes de terceros; proceder a la demolición, salvo que se trate de una construcción o edificación sujeta a algún régimen de protección integral por el planeamiento o la legislación de patrimonio cultural, o decida proceder a su rehabilitación. En los edificios o construcciones catalogados o protegidos, podrá ordenarse la conservación de determinados elementos arquitectónicos o convenir con el propietario los términos de la rehabilitación, ordenar las obras de rehabilitación necesarias, asumiendo los costes que superen el deber de conservación, o, en los casos en los que el propietario haya incumplido su deber de conservación, proceder a la expropiación o a la sustitución del propietario mediante la aplicación del régimen de ejecución forzosa.

El plazo para la resolución y notificación en el procedimiento de ruina será de seis meses, produciéndose, a falta de notificación de la resolución expresa en plazo, la caducidad del mismo si se inició de oficio, o considerándose desestimada la declaración si aquél se inició a instancia de parte.

Cuando una construcción o edificación amenace con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido por la legislación específica o por el planeamiento urbanístico, el Alcalde estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación, su desalojo y la ejecución de demoliciones totales o parciales, sin perjuicio de las indemnizaciones y recobro de gastos legalmente previsto⁸³.

f.6. Cédula Urbanística

De forma absolutamente asistemática, la Ley 4/2013 ha introducido al final de este Título Quinto un capítulo VI, constituido por el artículo 260 bis, regulando este informe, la cédula urbanística, tradicionalmente emitido por los Ayuntamientos.

Según este precepto legal, a solicitud de cualquier interesado, el Ayuntamiento emitirá la misma, relativa a las circunstancias urbanísticamente relevantes de una determinada parcela y, en particular, a la clasificación, categoría y calificación de suelo, con expresión de los instrumentos de planeamiento y de gestión de que deriven o, en su caso, el estado de tramitación de los mismos.

El informe, que debe ser notificado al solicitante en el plazo máximo de dos meses, previo pago de la tasa que esté establecida, no comporta la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico en ella reflejado, ni vincula a

⁸³ Según el artículo 259.2 LUA, el municipio será responsable de los daños y perjuicios que resulten de las medidas a que se refiere el apartado anterior, sin que ello suponga exención de la responsabilidad que incumbe al propietario. Las indemnizaciones que satisfaga el municipio serán repercutibles al propietario hasta el límite del deber normal de conservación.

la Administración, pero podrá dar lugar, si se vulnerara el principio de confianza legítima, a indemnización en los términos establecidos en la legislación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por los gastos realizados que resultasen inútiles en función de su contenido.

G. *Disciplina Urbanística*

Para garantizar la observación de las prescripciones legales y del planeamiento urbanístico que determinan el régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria, la Ley Urbanística, en su Título Sexto⁸⁴, bajo esa rúbrica de Disciplina Urbanística, arbitra tres técnicas fundamentales, recogiendo, con matices, las habituales de la legislación estatal sobre esta materia: la inspección urbanística, la suspensión de las actuaciones contrarias a la legalidad urbanística y la tipificación de infracciones y sanciones en esta materia.

a) Inspección Urbanística

El Capítulo I de ese Título Sexto (arts. 261 a 264), contiene una regulación de la Inspección Urbanística que es la resultante de dos finalidades del legislador de signo opuesto: la necesidad de reforzar el alcance y contenido de sus funciones para asegurar la viabilidad práctica de las medidas disciplinarias previstas y la atribución a los Ayuntamientos del máximo de competencias en materia urbanística, sin injerencias de otras Administraciones Públicas que cabría considerar contrarias al principio constitucional de la autonomía municipal. Por ello, aunque se atribuya el ejercicio de estas funciones inspectoras a los Ayuntamientos, a las comarcas y al Gobierno de Aragón, de forma coordinada y en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de investigar y comprobar el incumplimiento de la legislación urbanística, se limita la inspección ejercida por la Administración de la Comunidad Autónoma a defender intereses urbanísticos supramunicipales e impedir cualesquiera actuaciones u omisiones que puedan afectar a sus propias competencias.

Corresponde a la Inspección, además de esas funciones de investigación y comprobación, la propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas para garantizar el cumplimiento de la legislación urbanística así como de incoación de expedientes sancionadores.

Los inspectores urbanísticos tienen la condición de agentes de la autoridad, pueden solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad en su correspondiente ámbito competencial, especialmente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la Policía Autonómica y de las Policías Locales, respetando, en todo caso, los derechos a la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio de los afectados.

⁸⁴ Artículos 261 a 283 LUA.

En el ejercicio de sus funciones, la Ley reconoce a los Inspectores el derecho de entrar y permanecer libremente en los inmuebles —con la oportuna autorización judicial si constituyen un domicilio—; a recabar la exhibición de la oportuna documentación urbanística; y a extender actas y diligencias con carácter de documento público, constitutivas de prueba de los hechos que las motivan con presunción «*iuris tantum*».

b) Técnicas de Protección de la Legalidad Urbanística

La LUA (arts. 265 a 273) regula los tradicionales mecanismos de suspensión de obras y de suspensión y revisión de licencias o títulos habilitantes ilegales sin poder evitar el recelo hacia la efectiva capacidad de los Ayuntamientos de controlar la actividad urbanística en sus términos municipales y con la consiguiente atribución de las máximas competencias en la aplicación de tales mecanismos a la Administración de la Comunidad Autónoma y a las Comarcas.

Aunque la Ley distingue, al regular la suspensión de obras, entre las obras en curso y las finalizadas, en ambos casos es al Alcalde a quien compete paralizar las que estén ejecutándose o las realizadas sin licencia, (u otro título habilitante como la declaración responsable, la comunicación previa o la orden de ejecución) o sin adecuarse a las condiciones de las mismas, para, previa audiencia del interesado, acordar la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la actuación ilegal o, si la misma puede ser compatible con la ordenación vigente, requerir al interesado para que en el plazo de dos meses solicite el preceptivo título habilitante o su modificación, con apercibimiento de que, si no lo hace, el Ayuntamiento realizará a costa del interesado los proyectos técnicos necesarios para pronunciarse y, si finalmente no queda legalizada la actuación, también se acordará la demolición, reconstrucción o cesación. Transcurridos seis meses desde el inicio del correspondiente procedimiento sin que se haya dictado y notificado la oportuna resolución, el mismo caduca⁸⁵.

Cuando la obra ilegal estuviera terminada, esas medidas pueden acordarse si todavía no ha prescrito la correspondiente infracción urbanística —dando el tanto de culpa al Ministerio Fiscal si la edificación ilegal afecta a sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, en cuyo caso estas medidas de restablecimiento de la legalidad no están sujetas a plazo—. En todo caso, la obra ilegal fruto de una infracción prescrita no queda legalizada de forma que, en tanto persista la transgresión del ordenamiento, no pueden llevarse a cabo obras de reforma, ampliación o consolidación, pero sí las pequeñas reparaciones exigidas por razones de seguridad e higiene.

⁸⁵ Vide arts. 265.5 y 266.6 LUA.

Las medidas de restablecimiento de la legalidad que se contengan en esas resoluciones administrativas deben concretar la demolición, reconstrucción o cesación de uso a realizar, con posibilidad de multas coercitivas y ejecución subsidiaria si no se llevan a cabo por el interesado en el plazo que se le confiera al efecto.

Esas facultades de suspensión de obras ilegales conferidas a los Alcaldes, se pueden ejercer por subrogación por la respectiva Comarca o por la Dirección General competente en materia de Urbanismo si, previo requerimiento al Ayuntamiento, éste no actúa en un mes; y se otorgan directamente por la Ley⁸⁶ al Director General competente en materia de Urbanismo, sin necesidad de requerimiento previo, tanto para adoptar medidas provisionales respecto de todo tipo de infracciones, como para resolver en cuanto al fondo para el caso de determinadas infracciones urbanísticas muy graves que tengan lugar en dominio público autonómico, sistemas generales supralocales, suelo no urbanizable especial o bienes del patrimonio cultural.

Es, asimismo, otra técnica protectora, la tradicional potestad de suspender los efectos de títulos habilitantes de naturaleza urbanística, órdenes o instrumentos de ejecución y la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuya competencia se atribuye por la Ley Urbanística a los Alcaldes, sólo para el caso en que dichos actos constituyan manifiestamente infracciones urbanísticas graves o muy graves. Estos acuerdos suspensivos deben trasladarse a los Tribunales Contencioso-administrativos a los fines previstos en su Ley reguladora⁸⁷. La anulación del título habilitante puede dar lugar a responsabilidad patrimonial pero en ningún caso si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al interesado.

Superpuesta a la anterior técnica, el artículo 270 de la LUA impone a los Ayuntamientos la revisión de las licencias, órdenes de ejecución, planes o instrumentos de ejecución nulos o anulables, en los casos y plazos previstos con carácter general en la Ley de Procedimiento Administrativo Común⁸⁸, en sus artículos 102 y 103 reguladores de la Revisión de Oficio. También el Consejero competente en la materia puede solicitar la remisión por el Ayuntamiento de copias de los títulos habilitantes u órdenes de ejecución o instrumentos de ejecución que pudieran ser ilegales para, dentro de los plazos previstos en los

⁸⁶ Artículo 269 LUA.

⁸⁷ Hoy, la Ley 29/1.998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, aborda en su artículo 127 un procedimiento especial aplicable en estos casos de suspensión previa de acuerdos de las Corporaciones o Entidades Públicas.

⁸⁸ Digo que son técnicas superpuestas dado que estos actos nulos de pleno Derecho o anulables pueden, a la vez, constituir manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave por lo que, en esa concurrencia de supuestos, el Ayuntamiento podrá optar entre suspender el acuerdo ilegal y remitir su acuerdo suspensivo a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, o iniciar el procedimiento para su revisión de oficio o declaración de lesividad y ulterior impugnación jurisdiccional.

artículos 102 y 103 de la citada Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, poder impugnarlos en la forma prevista en los artículos 65 y 66 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local⁸⁹.

En todo caso, además de los supuestos comunes de nulidad de pleno Derecho de actos administrativos reconocidos en el artículo 62 de la Ley 30/1.992, la Ley Urbanística declara nulas de pleno Derecho las licencias u órdenes de ejecución que se otorgasen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de los sistemas generales, zonas verdes o espacios libres previstos en los planes.

Por otro lado, las órdenes de suspensión, paralización o demolición de obras, usos o edificios podrán notificarse a las empresas suministradoras para que suspendan sus servicios que no podrán reanudar hasta que se les notifique la eventual legalización de las obras, usos o edificaciones respectivos.

Los actos dictados en materia de disciplina urbanística serán inscribibles en el Registro de la Propiedad y se adoptan sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan y de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización, concesión o cualquier otro al que estuvieran sometidos determinados actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo.

c) Régimen de Infracciones y Sanciones

Los artículos 274 a 276 de la Ley Urbanística⁹⁰ tipifican los incumplimientos posibles a sus mandatos como infracciones administrativas leves, graves o

⁸⁹ No cabe pedir los Planes porque, al parecer, al deber publicarse oficialmente, la Ley entiende que pueden ser conocidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en consecuencia, impugnados jurisdiccionalmente.

⁹⁰ Estos preceptos señalan lo siguiente:

«Artículo 274. Infracciones leves.

Constituyen infracciones administrativas leves y serán sancionadas con multa de seiscientos a seis mil euros:

a) La realización de actos de parcelación rústica sin licencia o declaración de innecesariedad, cuando fuesen legalizables o tengan escasa entidad. b) La realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo, sin título habilitante, o contraviniendo sus condiciones, cuando tales actos sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico o tengan escasa entidad. c) El incumplimiento de las determinaciones de las normas u ordenanzas de edificación, del proyecto de urbanización o de obras ordinarias, cuando tales actos, por su escasa entidad, no constituyan una infracción grave o muy grave. d) El incumplimiento del deber de conservación de edificaciones, terrenos, urbanizaciones y carteles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, salvo que constituya infracción grave. e) El incumplimiento por las empresas suministradoras de las obligaciones que les impone esta Ley. f) La realización de obras de urbanización compatibles con la ordenación urbanística aplicable sin la previa aprobación, cuando fuera preceptiva, del proyecto de urbanización o de obras ordinarias. g) Las acciones u omisiones que retrasen o impidan el ejercicio de las funciones de vigilancia del cumplimiento de la legalidad urbanística.

Artículo 275. Infracciones graves.

Constituyen infracciones administrativas graves y serán sancionadas con multa de seis mil euros y un céntimo a sesenta mil euros:

muy graves. De estas infracciones se declara responsables a personas distintas, (en materia de urbanización, uso del suelo y edificación, a la Junta de Compensación, el urbanizador, promotor, constructor y técnicos directores; en materia de parcelaciones, a los propietarios iniciales de los terrenos y al promotor —el agente o intermediario—; a las empresas suministradoras, en su materia propia; y en las infracciones sobre conservación de edificios, a su propietario), pero con la importantísima novedad contenida en el artículo 277.7, redactado por la Ley 4/2013, a cuyo tenor, «en el supuesto de realización de actos de edifica-

a) Los actos de división que incumplan las normas materiales sobre parcelaciones, siempre que no estén tipificados como infracción muy grave. b) La realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo, de suficiente entidad y sin título habilitante o incumpliendo sus condiciones, cuando no fuera legalizable por ser contraria al ordenamiento jurídico aplicable y no esté tipificada como infracción muy grave. c) El incumplimiento de las determinaciones de las normas urbanísticas u ordenanzas de edificación, del proyecto de urbanización o del proyecto de obras ordinarias, cuando la actuación no fuere legalizable, no constituya infracción tipificada como muy grave, y por su entidad, no pueda ser tipificada como leve. En particular, se considerarán graves: 1.ª La ejecución de edificaciones sobre una parcela excediéndose de la edificabilidad o las condiciones de volumen determinados en el instrumento de planeamiento en más de un diez por ciento. 2.ª La edificación de sótanos, semisótanos, áticos o entreplantas habitables, no autorizables conforme al planeamiento de aplicación. 3.ª La ejecución de edificaciones sobre una parcela excediéndose de la altura máxima determinada por el instrumento de planeamiento en más de un diez por ciento. 4.ª La ejecución de edificaciones en parcelas cuya superficie sea inferior a la establecida como mínima edificable en el instrumento de planeamiento. 5.ª El incumplimiento de la normativa urbanística sobre distancias de las edificaciones entre sí y en relación con las vías públicas, espacios libres y linderos. 6.ª El incumplimiento de las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas contenidas en las ordenanzas urbanísticas y de edificación. d) El incumplimiento del deber de conservación de edificaciones, terrenos, urbanizaciones y carteles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, cuando el grado de deterioro supere la cuarta parte del valor al que se refiere el artículo 251.3. e) La ejecución de obras de consolidación, aumento de volumen y modernización en edificaciones calificadas como fuera de ordenación o en edificaciones ilegales que se encuentren en la situación urbanística contemplada en el artículo 266.4 de esta Ley. f) Las talas y los abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda, parque y aquellos ejemplares aislados que por sus características específicas posean un interés botánico o ambiental. g) La realización de construcciones que menoscaben gravemente la belleza, armonía o visión del paisaje natural, rural o urbano. h) El incumplimiento de la orden de paralización y de las demás medidas cautelares que pudieran imponerse para evitar la consolidación de la actuación ilegal como consecuencia de la ejecución de actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo realizados sin título habilitante de naturaleza urbanística o incumpliendo sus condiciones. i) El derribo de edificaciones objeto de protección especial conforme al instrumento de planeamiento general o de desarrollo urbanístico que sea de aplicación. j) La infracción de las normas reguladoras de las transmisiones afectadas por los derechos de adquisición preferente de la Administración establecidas en esta Ley.

Artículo 276. Infracciones muy graves.

Constituyen infracciones administrativas muy graves y serán sancionadas con multa de sesenta mil euros y un céntimo a trescientos mil euros:

a) La realización de parcelaciones urbanísticas en suelo urbanizable no delimitado y en suelo no urbanizable cuando pudieran dar lugar a la constitución de un núcleo de población. b) La realización de obras de urbanización y de ejecución del planeamiento incompatibles con la ordenación urbanística aplicable sin la previa aprobación, cuando fuera preceptiva, del instrumento de planeamiento, proyecto de urbanización o de obras ordinarias preciso. c) La realización de parcelaciones urbanísticas u otros actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, cuando afecten a superficies destinadas a dominio público, sistema general o local de espacios libres o equipamientos, suelo no urbanizable especial o bienes protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico».

ción o uso del suelo o del subsuelo ejecutados o desarrollados al amparo de actos administrativos ilegales, cuyo contenido sea constitutivo de una infracción urbanística grave o muy grave, serán igualmente responsables los facultativos y los miembros de la corporación que hubieran informado o votado a favor o adoptado el acuerdo de otorgamiento del mismo, mediando dolo, culpa o negligencia grave en su actuación». Además, el artículo 278.3 mantiene el criterio anterior con arreglo al cual «las multas que se impongan a los distintos sujetos por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente», por lo que un solo acto ilegal puede dar lugar a la imposición de tantas multas como personas responsables. Además, según el apartado 5 del artículo 277 «las personas jurídicas serán sancionadas por las infracciones cometidas por sus órganos o agentes y asumirán el coste de las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado y del beneficio derivado de la comisión de la infracción».

Como se deja translucir en el precepto transcrito, en los procedimientos sancionadores debe también imponerse al infractor, además de una multa, el deber de pagar el beneficio cuantificado obtenido con la comisión de la infracción y la obligación de restaurar el orden urbanístico alterado, reponer los bienes al estado anterior e indemnizar los daños o perjuicios causados⁹¹.

La LUA, en su artículo 277 bis, fruto de la importante reforma llevada a cabo por la Ley 4/2013, establece unas causas de exoneración. Así, si las actividades constitutivas de infracción urbanística se hacen al amparo de un título habilitante y de acuerdo con sus determinaciones, no se puede imponer ninguna sanción mientras no se anule el acto administrativo que las autoriza, aunque el procedimiento de anulación interrumpe el plazo de prescripción de la infracción cometida; y si la anulación es consecuencia del instrumento de planeamiento o de gestión del que sean ejecución o aplicación, no habrá lugar a imposición de sanción alguna a quienes hayan actuado ateniéndose a dichos actos administrativos, salvo que hayan promovido el instrumento anulado mediando dolo, culpa o negligencia grave.

Se mantiene también en el artículo 278 el principio de proporcionalidad al exigir que la sanción sea proporcionada a la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción, conforme a los criterios establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común, aunque este mismo precepto establece unos específicos criterios de graduación de las sanciones, mediante circunstancias agravantes y atenuantes. Como novedad de la Ley 4/2013, el artículo 278.5 premia el «arrepentimiento espontáneo» al declarar que será circunstancia eximente la completa y voluntaria reposición de la realidad física ilegalmente alterada y la reparación de los posibles daños causados, rea-

⁹¹ La Ley impone en su artículo 278.4 que todo el dinero ingresado por la Administración como consecuencia de sanciones —no por otros conceptos— se «afecten a actividades urbanísticas», lo que tiene difícil encaje con los principios de legalidad presupuestaria y unidad de caja que deben presidir el gasto de todas las Administraciones Públicas españolas.

lizada antes del inicio del procedimiento sancionador. También se refiere a este premio el artículo 288 al prever que cuando con posterioridad a la imposición de la multa, pero antes del inicio del procedimiento de apremio, el obligado proceda a la completa y voluntaria reposición de la realidad física ilegalmente alterada y a la reparación de los posibles daños causados, la Administración actuante, a petición del interesado y previa comprobación, condonará la multa en el cincuenta por ciento de su cuantía.

Las infracciones leves, graves y muy graves prescriben al año, a los cuatro años, o a los diez años, respectivamente, desde su comisión (desde que aparezcan signos externos que permitan conocer sus hechos constitutivos o, en el caso de actividades continuadas, desde el último acto infractor o desde su cese). Las sanciones prescriben al año, dos años o tres años desde su imposición según recaigan sobre infracciones leves, graves o muy graves, respectivamente.

Los Ayuntamientos (el Alcalde, en las leves, y el Pleno, en las demás) son competentes para sancionar, salvo que se subroge en sus competencias sancionadoras, en la forma antes vista respecto de las competencias para la protección de la legalidad urbanística, la Comarca respectiva o el Director General del ramo, que también tiene competencias sancionadoras propias en el caso de infracciones muy graves que afecten al dominio público autonómico, sistemas generales supralocales, suelo no urbanizable especial o bienes del patrimonio cultural.

H. Régimen Urbanístico Simplificado

El último Título de la Ley, el Séptimo, (artículos 284 a 290), desarrollado reglamentariamente por los artículos 164 y ss. del RLUA, aborda un régimen urbanístico simplificado para pequeños municipios, con normas más flexibles en la denominada «zona de borde», la aplicación del Plan General Simplificado, las reservas, el aprovechamiento urbanístico, la gestión y la ejecución de la urbanización y obtención de terrenos dotacionales.

Este régimen se aplica a los municipios con población inferior a dos mil habitantes, según el último padrón, salvo que sean excluidos del mismo por Orden del Consejero competente por su relevancia territorial, turística, cultural o de otro orden, o por razones tales como la especial intensidad y dinamismo de la actividad urbanística, un notable incremento acreditado de los precios del suelo o de la vivienda o su cercanía a municipios de más de ocho mil habitantes.

La zona de borde (que no se aplica a todos los pequeños municipios sino a los específicos que detalla el artículo 285.2 de la LUA)⁹² es la superficie de te-

⁹² Esto es, a los siguientes: «a) En los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado sin plan general, sin necesidad de una previa delimitación y salvo acuerdo en contra del Ayuntamiento Pleno o salvo que los usos admisibles en la zona de borde sean incompatibles con el régimen jurídico del suelo no urbanizable correspondiente. b) En aquellos municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado en cuyo

rreno que envuelve al suelo urbano de un municipio, clasificada como suelo no urbanizable genérico o especial de acuerdo con las determinaciones de la LUA y donde se admiten determinadas construcciones de forma que se posibilite un cierto desarrollo en los municipios. En esta zona, que deberá ser contigua al suelo urbano procurando una adecuada coherencia con los usos existentes y salvaguardando la imagen urbana del núcleo consolidado, puede autorizarse la construcción de vivienda unifamiliar, almacenes y pequeñas industrias compatibles con el entorno. La parcela deberá tener una superficie igual o superior a tres mil metros cuadrados, salvo que el Ayuntamiento Pleno fije una superficie inferior. La necesaria prolongación de las redes generales municipales no será en ningún caso superior a trescientos metros desde el punto de conexión con las mismas. La parcela quedará vinculada registralmente a la edificación y no podrá construirse en ella ninguna otra vivienda ni edificación. Las construcciones destinadas a vivienda familiar no podrán rebasar la superficie construida de trescientos metros cuadrados. Las destinadas a almacenes o pequeñas industrias no podrán superar los cuatrocientos metros cuadrados. Para su desarrollo se remite la LUA a la Directriz Especial de Urbanismo.

El Plan general simplificado, que pueden utilizar estos pequeños municipios, puede limitarse a: la clasificación del suelo, determinando el ámbito territorial de cada una de las distintas clases del suelo, pero sin clasificar suelo urbanizable no delimitado; el establecimiento de la ordenación pormenorizada del suelo urbano, el régimen de protección del suelo no urbanizable y, en su caso, las condiciones de urbanización del suelo urbanizable.

Podrán clasificar como suelo urbano los terrenos integrados en áreas ya ocupadas por la edificación al menos en sus dos terceras partes, siempre que se trate de espacios homogéneos en cuanto a su uso y tipología y cuenten con los servicios urbanísticos básicos o vayan a contar con estos servicios sin otras obras que las de la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento dentro de un crecimiento racional del suelo en virtud de la tipología urbana y arquitectónica del municipio; y podrán no clasificar ningún terreno como suelo urbanizable y aplicar el régimen de zona de borde regulado en el artículo anterior mientras no clasifiquen ningún suelo urbanizable.

Los planes generales simplificados podrán omitir total o parcialmente las normas urbanísticas, remitiéndose a lo dispuesto en la directriz especial de urbanismo en aquellos aspectos regulados en la misma sobre contenidos propios del planeamiento urbanístico que no sean de obligado cumplimiento.

plan no se prevea suelo urbanizable y así se determine expresamente. c) En los municipios con plan general no sujeto al régimen urbanístico simplificado para aquellos núcleos de población inferiores a mil habitantes, clasificados por el plan como núcleos urbanos consolidados y siempre que no sea de aplicación lo establecido en el artículo 284.2 de esta Ley».

Las determinaciones y documentación de los planes generales simplificados tendrán el nivel de detalle adecuado a sus características pero en todo caso, deberán contar con el correspondiente catálogo.

Si no clasifican suelo urbanizable no precisarán del trámite ambiental siempre que el órgano ambiental competente haya emitido informe favorable previo a la aprobación inicial.

En cuanto a las reservas de sistemas generales y dotaciones públicas, el plan general podrá adaptar, justificadamente y en función de las necesidades del municipio de que se trate, las reservas exigidas por la LUA.

En los municipios de menos de dos mil habitantes, el aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario de suelo urbano donde la urbanización se ejecute en régimen de obras públicas ordinarias sin reparcelación será el objetivo establecido por el planeamiento, y mediando acuerdo del Ayuntamiento Pleno, la cesión al municipio prevista en el artículo 24 e) de la LUA podrá realizarse ordinariamente en metálico, salvo en los supuestos allí establecidos, en terrenos o en otros bienes inmuebles ubicados en el mismo municipio.

La ejecución del planeamiento en estos pequeños municipios que cuenten con plan general tendrá lugar en cualquiera de las formas establecidas en la LUA y, además, mediante el sistema propio de los que no cuenten con Plan General, esto es, mediante la imposición al propietario de la ejecución previa o simultánea de las obras de urbanización precisas, la aprobación de un programa de edificación o la urbanización en régimen de obras públicas ordinarias.

Y en cuanto a la ejecución de urbanización y obtención de terrenos dotacionales, en el suelo urbano podrá llevarse a cabo mediante obras públicas ordinarias, en cuyo caso la obtención de los terrenos dotacionales podrá realizarse mediante convenio urbanístico de gestión suscrito por los propietarios interesados, mediante la imposición al propietario de las cesiones necesarias al otorgar la licencia de edificación, mediante normalización de fincas o, en caso de ser necesario, reparcelación, o mediante expropiación forzosa u ocupación directa. En todo caso, el coste de las obras de urbanización deberá ser sufragado por los propietarios mediante el pago de cuotas de urbanización.

I. Régimen Transitorio

Para acabar el repaso que acabamos de efectuar sobre los más importantes contenidos de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, conviene tener en cuenta que, según las Disposiciones Transitorias más relevantes que contiene después de su modificación por la Ley 4/2013, de 23 de mayo:

— Las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales, en tanto no contradigan la Ley, se declaran vigentes hasta su sustitución por la Directriz Especial de Urbanismo o su derogación por el Gobierno de Aragón.

— Los Planes y Normas Subsidiarias municipales en vigor deben adaptarse a la Ley con ocasión de su revisión, aplicándose entre tanto en lo que no sean contrarios a la LUA.

— Mientras no se adapten estos Planes Generales, deben tenerse en cuenta las equivalencias en clasificaciones de suelo previstas en la Disposición Transitoria Tercera⁹³.

— A los planes e instrumentos de gestión que estaban en tramitación a la entrada en vigor de la Ley, por haberse aprobado inicialmente, se les remite a la normativa aplicable cuando recayó el acuerdo de aprobación.

— La Unidad Mínima de Cultivo, mientras no se fije en la forma prevista en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley, sigue siendo la prevista en la O.M. de 27.05.58 del Ministerio de Agricultura.

— Se regula un minucioso sistema de regularización de parcelaciones ilegales y de actuaciones en áreas degradadas en la Disposición Transitoria Sexta.

También la Ley 4/2013, de 23 de mayo, como ha modificado sustancialmente numerosos aspectos de la LUA, ha tenido que establecer un importante derecho transitorio, no del todo coherente con el de la propia LUA en la redacción dada por ésta.

⁹³ Que señala lo siguiente: «Tercera.- Régimen transitorio del suelo.

1. El régimen urbanístico de la propiedad establecido en esta Ley se aplicará íntegramente desde su entrada en vigor conforme a las siguientes equivalencias:

a) El suelo urbano existente se regirá por las disposiciones de esta Ley, aplicándose el régimen del suelo urbano no consolidado en todos los ámbitos del suelo urbano incluidos en polígonos, unidades de actuación o unidades de ejecución.

b) El suelo no urbanizable existente se regirá por las disposiciones de esta Ley, aplicándose el régimen del suelo no urbanizable especial a los terrenos que así estuviesen considerados en el planeamiento.

c) El suelo urbanizable no programado existente que no haya sido objeto de programación, así como el suelo apto para urbanizar sin áreas de reparto o con áreas de reparto coincidentes con cada uno de los sectores y el suelo urbanizable no delimitado clasificado conforme a la Ley 5/1999, de 25 de marzo, se regirán por las disposiciones de esta Ley relativas al suelo urbanizable no delimitado.

d) El suelo urbanizable programado existente, así como el suelo apto para urbanizar integrado en un área de reparto con varios sectores y el suelo urbanizable delimitado clasificado conforme a la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, se regirán por las disposiciones de esta Ley relativas al suelo urbanizable delimitado.

2. En defecto de previsión en el planeamiento, los plazos a los que se refiere el artículo 40.1.e y f se computarán desde la fecha de entrada en vigor de esta Ley en los municipios que dispusieran de planeamiento general vigente en dicha fecha.

3. Cuando el planeamiento vigente a la entrada en vigor de esta Ley establezca los plazos a los que se refiere el artículo 40.1.e y f, dichos plazos se computarán desde la entrada en vigor de esta Ley».

PATRIMONIO CULTURAL

Luis POMED SÁNCHEZ

LETRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: I. UNOS COMIENZOS VACILANTES: 1. El tratamiento de la cultura en el Estatuto de Autonomía originario. 2. Un Parlamento a la expectativa: las leyes de archivos, museos y bibliotecas.– II. LA AMBIVALENTE OBRA LEGISLATIVA DE LA CUARTA LEGISLATURA: 1. La cultura en las reformas estatutarias de 1994 y 1996. 2. Breve referencia a la STC 17/1991, de 31 de enero. 3. Los parques culturales, instrumento de integración de la protección del patrimonio cultural y la ordenación territorial. 4. La Ley del patrimonio cultural aragonés: A. La definición del ámbito objetivo de la ley: el discutible tratamiento de los bienes inmateriales. B. Inflación de las categorías de protección. C. Patrimonios especiales, pero menos.– III. EL PATRIMONIO CULTURAL DE ARAGÓN TRAS LA REFORMA ESTATUTARIA: 1. Las cláusulas culturales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón. 2. Las sucesivas leyes aragonesas sobre lenguas y modalidades lingüísticas. 3. Diversos pronunciamientos recientes del Tribunal Constitucional de interés para el Derecho aragonés del patrimonio cultural: A. Acerca de la integridad del Archivo de la Corona de Aragón: SSTC 31/2010, de 28 de junio (FJ 74) y 46/2010, de 8 de septiembre. B. La protección de los bienes del Monasterio de Sigüenza: STC 6/2012, de 18 de enero.

El Derecho aragonés de los bienes culturales, supuesto que tan ambiciosa denominación cuadre al conjunto de normas autonómicas aragonesas que regulan la materia, ha alcanzado ya un cuarto de siglo de existencia desde que entre los meses de noviembre y diciembre de 1986 el primer Parlamento autonómico aprobara las Leyes 6/1986, de 28 de noviembre, de archivos; 7/1986, de 5 de diciembre, de museos, y 8/1986, de 19 de diciembre, de bibliotecas. Tras la aprobación de estos textos legales la normativa aragonesa de bienes culturales entró en un largo letargo del que sólo saldría esporádicamente con ocasión de la aprobación, ya en la cuarta legislatura (1995-1999) de las Leyes 12/1997, de 3 de diciembre, de parques culturales, y 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés.

La ausencia de actividad legislativa durante esa larga década que separa los dos momentos de surgimiento de la normativa aragonesa sobre patrimonio cultural fue, por otro lado, común a la práctica totalidad de legisladores autonómicos, quienes aguardaron expectantes a que la resolución de los diferentes recursos de inconstitucionalidad que se habían promovido en relación con la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, clarificara el panorama competencial en la materia. Fue por ello que a la STC 17/1991, de 31 de enero, que, bajo un pronunciamiento formalmente desestimatorio de los aludidos recursos, procedió a una relectura de la ley estatal ampliatoria de las esferas competenciales autonómicas, sucedió una auténtica eclosión de leyes autonómicas del patrimonio cultural¹.

¹ Téngase presente, en este sentido, que si con anterioridad a la STC 17/1991 sólo dos Comunidades Autónomas habían aprobado sus correspondientes leyes de patrimonio cultural (Leyes 4/1990, de 30 de mayo, de regulación del patrimonio histórico de Castilla-La Mancha y 7/1990, de 3 de julio, del patrimonio cultural vasco), tras esa fecha todas las Comunidades Autónomas se han ido dotando de una ley específica sobre bienes culturales. Abrió esta sucesión de leyes autonómicas la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1991, de 3 de julio, del patrimonio histórico de Andalucía y la cerró la Ley del Parlamento de la Región de Murcia 4/2007, de 16 de marzo, del patrimonio cultural de la Región de Murcia; debe hacerse notar que la primera de estas leyes ya no está vigente al haber sido reemplazada por la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía.

La inclusión en la parte dogmática de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de diversas disposiciones sobre cultura (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) representa el penúltimo mojón en la evolución de ese Derecho aragonés de los bienes culturales. Una evolución que cierra, por el momento, la aprobación de la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón.

I. UNOS COMIENZOS VACILANTES.

El Derecho aragonés de los bienes culturales dio sus primeros pasos con la aprobación, a mediados de la década de los ochenta, de las leyes dedicadas a los patrimonios bibliográfico, documental y museístico. La modestia de la obra legislativa se correspondía bastante fielmente con el escaso vuelo de las previsiones estatutarias en la materia.

1. El tratamiento de la cultura en el Estatuto de Autonomía originario

Aragón accedió al autogobierno con la aprobación de su Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto. El texto estatutario originario incluía diferentes previsiones sobre cultura cuyo contenido interesa recordar sucintamente pues sirven para identificar el punto de arranque del Derecho aragonés de los bienes culturales.

En el título preliminar del Estatuto de Autonomía se identificaba la diversidad lingüística como uno de los elementos definidores de la Comunidad Autónoma y un valor a preservar. Consecuentemente, el art. 7 establecía que las diferentes «modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico.» El Estatuto contenía otra referencia a la historia común no sólo de las provincias que integran la Comunidad Autónoma de Aragón sino del conjunto de territorios que en el pasado formaron parte de la Corona de Aragón, al contemplar expresamente una figura extracomunitaria como es el patronato del Archivo de la Corona de Aragón (disposición adicional primera)².

² En el primer apartado de dicha disposición adicional se contemplaba la creación por el Estado «de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, en el que tendrán participación preeminente la Comunidad Autónoma aragonesa y otras Comunidades Autónomas», en tanto que el segundo hacía referencia a la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en el procedimiento de elaboración de la norma mediante el oportuno trámite de audiencia previa. De este modo, el Estatuto de Autonomía de Aragón trataba separadamente aquello que en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se amalgamaba; por su parte, los Estatutos de Autonomía originarios de Cataluña (disposición adicional segunda) e Islas Baleares (disposición adicional primera) únicamente hacían referencia a la participación de las correspondientes Comunidades Autónomas en el patronato del Archivo de la Corona de Aragón, sin incluir referencia alguna al derecho de ser oídas en el procedimiento de elaboración de la norma estatal que lo regulara.

Por lo que hace específicamente a la asunción estatutaria de competencias sobre materias culturales, el Estatuto de Autonomía de Aragón, de acuerdo con una dinámica común a la totalidad de textos estatutarios, trató de singularizar al máximo cuantos títulos competenciales cupiera imaginar. Así, como contrapunto al inciso del art. 149.1.28 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas», Aragón asumió la competencia —igualmente calificada de exclusiva— sobre «museos, archivos y bibliotecas, conservatorios de música y danza y centros de Bellas Artes, de interés para la Comunidad Autónoma, de titularidad no estatal» (art. 35.1.16). Por otro lado, la específica referencia a la cultura como competencia venía acompañada de la conversión de la lengua en materia competencial al asumir la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en relación con «cultura, con especial referencia a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, velando por su conservación y promoviendo su estudio.»

Si sorprendente puede resultar la calificación de exclusiva de la competencia autonómica cuando recae en una materia que la propia Constitución ha querido concurrente (art. 149.2 CE), más sorprende los términos en que se produjo la asunción de la competencia sobre «patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico de interés para la Comunidad Autónoma». De acuerdo con el art. 36.1 g), esta competencia se asumía «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Aragón, «para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución». Expresión poco feliz con la que se creaba *ex nihilo* una competencia básica estatal y absolutamente inaudita en el bloque de constitucionalidad, habida cuenta de que los textos estatutarios venían predicando la exclusividad de esta competencia autonómica «sin perjuicio de» lo dispuesto en el art. 149.1.28 CE (así, art. 9.5 del Estatuto de Cataluña, 27.18 del Estatuto de Galicia, o 31.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana).

Sea como fuere, este precepto ponía claramente de relieve la incertidumbre que envolvía a la competencia autonómica en materia de patrimonio cultural y su correspondencia con los títulos retenidos por el Estado. Una incertidumbre que sólo se disiparía, como ya se ha apuntado, con el pronunciamiento de la STC 17/1991, de 31 de enero.

2. Un Parlamento a la expectativa: las leyes de archivos, museos y bibliotecas

Cautamente a la espera de que se clarificase el panorama se mantuvieron las Cortes de Aragón, limitándose a aprobar, en los últimos meses de 1986, tres leyes sobre patrimonios especiales. Se trata de las ya citadas Leyes 6/1986,

de 28 de noviembre, de archivos de Aragón; 7/1986, de 5 de diciembre, de museos de Aragón y 8/1986, de 19 de diciembre, de bibliotecas de Aragón.

En rigor, estas leyes venían a incorporar al Derecho autonómico la regulación que en materia de patrimonio documental, bibliográfico y archivístico introdujera la Ley del patrimonio histórico español en sus arts. 48 y ss. La razón de ser de esta incorporación legislativa trae causa no sólo de la indefinición en que se movía la competencia sobre patrimonio cultural en el texto estatutario originario [art. 36.1 g)] como en el hecho que Aragón hubiera asumido competencia sobre «museos, archivos y bibliotecas [...] de titularidad no estatal» (art. 35.1.16), instituciones a las que no resultaba de entera aplicación lo establecido en la Ley del patrimonio histórico español (LPHE)³.

En esta línea, las tres leyes se abren con la definición de las instituciones que regulan, esencialmente coincidentes con las que figuran en el art. 59 LPHE⁴. A este respecto cabe mencionar, como única novedad destacable, la limitación del concepto de museos a las instituciones *sin finalidad de lucro* (art. 1.1 Ley de museos de Aragón), se introduce así un requisito que no figura en la ley estatal, a la que cabe preguntarse si podrían acogerse aquellas instituciones que, radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, persiguieran, con la realización de la actividad descrita en el art. 59.3 LPHE, la consecución de un beneficio empresarial.

Por lo demás, las tres leyes ordenan los correspondientes sistemas de archivos, museos y bibliotecas de Aragón. En dichos sistemas se integran los archivos, museos y bibliotecas de titularidad pública, así como aquellos otros que, siendo de titularidad privada, se sostengan con ayudas o subvenciones públicas, o que así lo soliciten voluntariamente sus propietarios⁵. Esta apertura

³ Al menos por ministerio de la propia ley (art. 60.1 LPHE), pues el apartado segundo de ese mismo art. 60 permitía al Gobierno «a propuesta de las Administraciones competentes», extender el régimen legal «a otros archivos, bibliotecas y museos». A nadie puede sorprender que la Comunidad Autónoma optara por extender ella misma ese régimen legal en lugar de solicitar su extensión al Gobierno de la Nación.

⁴ A ello se añade, en el caso de la ley de archivos, una definición de documento (art. 1.1) sustancialmente idéntica a la que hallamos en el art. 49.1 LPHE.

⁵ No son del todo coincidentes las determinaciones legales en relación con los archivos, bibliotecas y museos privados que puedan integrarse en los respectivos sistemas. Así, la Ley de archivos se refiere a ellos como archivos «de uso público» por recibir ayudas «en cuantía igual o superior a la mitad de su presupuesto ordinario o [que] disfruten de beneficios fiscales en cuantía igual o superior al 10 por 100 de su presupuesto» (art. 18.2); en el caso de los museos la correspondencia se altera, al disponerse la inclusión en el «sistema» de aquellos museos privados que recibían ayudas y subvenciones que superen 10 por 100 del presupuesto ordinario, o beneficios fiscales «que superen el veinticinco por ciento de dicho presupuesto» (art. 5.2 de la Ley 7/1986), y en el de las bibliotecas se igualan ambos porcentajes, de modo que «forman parte del sistema de bibliotecas de Aragón las que, siendo de titularidad privada, reciban de los poderes públicos subvenciones, ayudas o beneficios fiscales en cuantía igual o superior al veinticinco por ciento de su presupuesto ordinario.» (art. 4.2 de la Ley 8/1986). Las instituciones culturales privadas que no sean beneficiarias de medidas de fomento de esa magnitud pueden, en todo caso, incorporarse al

del «sistema» se explica porque con él se persigue ante todo racionalizar la gestión de las distintas instituciones culturales, sin afectar a su titularidad⁶.

Con la aprobación de estas tres leyes se cerró la primera época en la evolución del Derecho aragonés de los bienes culturales. Lejos de sentarse los cimientos de un posterior desarrollo normativo equilibrado, la obra legislativa de esa primera época, coincidente por lo demás con los primeros años de autonomía, mostraba las dudas que el legislador autonómico albergaba acerca del alcance de sus propios títulos competenciales en la materia.

II. LA AMBIVALENTE OBRA LEGISLATIVA DE LA CUARTA LEGISLATURA

Fue en la segunda mitad de la década de los noventa del pasado siglo, coincidiendo asimismo con la segunda mitad de la cuarta legislatura (1995-1999), cuando el Derecho aragonés de los bienes culturales alcanza su máximo desarrollo, que no su madurez o plenitud. Como ya se ha indicado, en aquellos años se aprobaron dos leyes capitales en la materia: la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de parques culturales, y la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés.

La primera de ellas representa la principal aportación del legislador aragonés al Derecho de los bienes culturales y trata de propiciar una gestión integrada de los patrimonios natural y cultural mediante el uso de las técnicas de planeamiento. La segunda representa una oportunidad perdida para dotar de un régimen coherente al patrimonio cultural aragonés; tanto por exceso —pues la ley es prolija en la creación de categorías carentes de un régimen jurídico específico, como sucede con los bienes inmateriales declarados de interés cultural, o con la dualidad de patrimonios paleontológico y arqueológico— como por defecto —se desaprovechó la ocasión para proceder a una revisión crítica de las leyes relativas a los patrimonios documental, bibliográfico y mu-

correspondiente «sistema», bien «previa autorización» administrativa (art. 18.3 de la Ley de archivos), bien «mediante acuerdo con el Departamento correspondiente» (arts. 5.3 de la Ley de museos y 4.3 de la Ley de bibliotecas).

⁶ Este hecho puede explicar el distinto tratamiento de las instituciones culturales públicas que se recogen en las tres leyes examinadas. La Ley de archivos menciona tan solo los de titularidad autonómica o local [archivos de las Diputaciones Provinciales y municipales, art. 18.1 b) y c), respectivamente] y no hace referencia alguna a los archivos estatales. Por su parte, la Ley de bibliotecas excluye expresamente a las bibliotecas del Estado «no gestionadas por la Comunidad Autónoma» (art. 4.1), excepción que se explica por la finalidad racionalizadora de la gestión que se pretende conseguir con la ordenación de los diferentes «sistemas». Finalmente, la ley de museos utiliza una expresión imprecisa, al decir que «sin perjuicio de las competencias del Estado respecto a los museos de titularidad estatal», se integran en el sistema de museos de Aragón «todos los museos existentes en la Comunidad Autónoma que sean de titularidad pública.» (art. 5.1). Parecería más lógico, habida cuenta de esa ya indicada atención a la gestión que informa la organización en «sistemas» de las instituciones culturales, haber generalizado la expresión empleada por la Ley de bibliotecas.

seístico—. Parece pensar el legislador aragonés, pensamiento que por lo demás comparte con la mayoría de legisladores autonómicos, que las dos categorías protectoras de la Ley de patrimonio histórico español (bienes de interés cultural y bienes inventariados) no bastan para dar cabida a la diversidad y riqueza del patrimonio cultural propio. Se hace por ello imprescindible «alumbrar» nuevas figuras. En el caso de la Ley del patrimonio cultural aragonés, ese feliz alumbramiento se ha concretado en la inserción —en el espacio que parece quedar vacante entre los bienes de interés cultural y los inventariados— de los llamados «bienes catalogados», y la creación de un Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés (con mayúsculas, siempre, en el texto de la ley) que opere, al menos en el papel —vale decir que sólo en el papel— como cierre del sistema.

1. La cultura en las reformas estatutarias de 1994 y 1996

La aprobación de las dos leyes mencionadas vino precedida por sendas reformas del Estatuto de Autonomía, concretadas en las Leyes Orgánicas 6/1994, de 24 de marzo, y 5/1996, de 30 de diciembre.

Por lo que se refiere a la primera de ellas, que forma parte del conjunto de leyes orgánicas que incorporaron a los Estatutos de Autonomía afectados las competencias objeto de transferencia por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, cabe reseñar la inclusión de una nueva competencia ejecutiva. Concretamente, de acuerdo con el art. 37.1.7, Aragón podía asumir la «gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado». Se cerraba así el círculo de las provisiones competenciales relativas a este tipo de instituciones culturales, añadiéndose la cautela, no se sabe a ciencia cierta si estrictamente imprescindible, de que «los términos de la gestión serán fijados mediante convenio».

La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, se llevó a cabo contemporáneamente a la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, coronada con la Ley Orgánica 4/1996, también de 30 de diciembre. Se trata de las primeras reformas estatutarias llevadas a cabo sin el acuerdo previo de los dos grandes partidos nacionales; fórmula que quizás hubiera sido más prudente que permaneciera inédita.

Sea como fuere, la reforma estatutaria dio lugar a que las modalidades lingüísticas habladas en Aragón dejaran de considerarse «elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico», según las calificara el art. 7 del Estatuto de Autonomía en su redacción originaria. Curiosamente, la pérdida de valor cultural venía acompañada de la elevación de alguna de esas modalidades lingüísticas a la categoría de lengua, pues el precepto estatutario, en su nueva redacción afirmaba que «las lenguas y modalidades lingüísticas propias de

Aragón gozarán de protección»; además de esa protección, el Estatuto de Autonomía garantizaba expresamente «su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas.» Es una lástima, máxime tratándose de lenguas, que el legislador estatutario no considerara pertinente precisar a qué tenían derecho esos hablantes a los que se refería.

Mayor acierto mostró ese mismo legislador al suprimir la referencia a una sedicente competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de patrimonio cultural «para el ejercicio de las competencias del artículo 148 de la Constitución». Y es que, en efecto, resulta sorprendente comprobar que esa competencia no se hubiera visto afectada —más allá del cambio de numeración del art. 36.1 g), que pasó a ser el art. 36.1.3— por la reforma llevada a cabo en 1994, tres años después de que el Tribunal Constitucional hubiera clarificado el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural.

2. Breve referencia a la STC 17/1991, de 31 de enero

En la STC 17/1991, de 31 de enero, el Pleno del Tribunal Constitucional resolvió los cuatro recursos de inconstitucionalidad promovidos por otras tantas instancias autonómicas (Gobierno y Parlamento de Cataluña, Junta de Galicia y Gobierno Vasco) en relación con diversos preceptos de la Ley del patrimonio histórico español. No es preciso recordar que dichas impugnaciones se saldaron con el pronunciamiento de una Sentencia interpretativa de rechazo.

La argumentación de esta Sentencia arranca de la caracterización del patrimonio cultural como un ámbito de concurrencia competencial⁷. El Estado goza de una doble habilitación competencial para llevar a cabo la operación codificadora que se plasma en la ley controvertida: de una parte, el art. 149.2 CE le faculta para definir los «tratamientos generales» de la materia, «y entre ellos, específicamente, aquellos principios institucionales que reclaman una definición unitaria, puesto que se trata del Patrimonio Histórico Español en general»; de otra, la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.28 CE «comporta la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario» (FJ 3). Como correlato de estos títulos estatales la Sentencia se refiere al principio de no vaciamiento, en virtud del cual la competencia es-

⁷ Presupuesto de esta concurrencia competencial es, en la arquitectura de la resolución ahora examinada, la singularidad de lo cultural y más concretamente de los bienes culturales, que «resultan portadores de unos valores que les hacen acreedores a especial consideración y protección en cuanto dichos valores (y hasta los mismos bienes) son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad Internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal» (STC 17/1991, FJ 2).

tatal, singularmente *ex art.* 149.1.28 CE, debe articularse con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas en la materia. El resultado es una concurrencia competencial normativa que, sin embargo y en virtud de la propia literalidad del art. 149.1.28 CE, se aleja del deslinde funcional bases-desarrollo de otras materias.

Sentadas estas premisas, la Sentencia entra a examinar los distintos preceptos de la LPHE singularmente impugnados. Interesa detenerse en aquellos pasajes de la Sentencia determinantes de la definición del alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma aragonesa sobre los bienes culturales.

Especial interés reviste, a este respecto, la interpretación del art. 9 y, en conexión con él, de la disposición transitoria segunda LPHE, sobre declaración de bienes de interés cultural. Conforme al inciso final del art. 9.1, dicha declaración puede efectuarse bien por ministerio de la propia Ley del patrimonio histórico español, bien mediante Real Decreto de forma individualizada. Los órganos autonómicos sostenían que dicho inciso hacía de las Comunidades Autónomas meras instancias de tramitación del expediente, pese a que los efectos de la declaración trascienden el ámbito ejecutivo reservado al Estado *ex art.* 149.1.28 CE.

El Tribunal Constitucional hará suyo, en lo fundamental, el punto de partida *autonómico*, si bien ello no le llevará a declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado. Al respecto, señala la STC 17/1991 que la «amplitud de consecuencias de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por tanto, un alcance general respecto del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación» (FJ 10), para concluir seguidamente:

«La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado artículo 6. En consecuencia, el inciso final del artículo 9.1 [...] no se ajusta al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende referido solamente a aquellos supuestos en que se es competente el Estado para la ejecución de la Ley» (FJ 10)

Indudablemente, ha sido éste uno de los puntos más polémicos de la STC 17/1991, sobre todo al ponerse en relación con el mantenimiento en la esfera de atribuciones del Estado de los instrumentos legales de conocimiento e información del patrimonio cultural (registro general de bienes de interés cultural, inventario general de bienes muebles, censo del patrimonio documental y bibliográfico y catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico)⁸.

⁸ El reconocimiento en este punto de la competencia del Estado pasa por la afirmación de su carácter eminentemente instrumental. Estos registros y catálogos «no agregan competencia alguna

En relación con el patrimonio documental ha de destacarse la reinterpretación del art. 49.5 LPHE, que permite a la Administración del Estado integrar dentro de aquél a los documentos que, no alcanzando la antigüedad fijada en los apartados anteriores del mencionado precepto, *merezcan dicha consideración*. Pues bien, conforme a la STC 17/1991, de 31 de enero, «este precepto no excluye que esa declaración pueda ser realizada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia» (FJ 11)⁹.

Al margen de estos pronunciamientos de carácter interpretativo, el Tribunal hubo de abordar, siempre desde la perspectiva competencial, otros aspectos de la Ley del patrimonio histórico español. Así, se discutió la constitucionalidad del amplio concepto de expoliación recogido en el art. 4. El Tribunal, acogiendo la argumentación esgrimida por la Abogacía del Estado, rechazó que la acepción constitucional del término expoliación deba quedar limitada al estricto significado gramatical del término, «como ocurre en general con los conceptos indeterminados, que rebasan su acepción literal para alcanzar el sentido que la experiencia les ha ido atribuyendo»:

«Lo contrario supondría aquí restringir la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo, competencia que en general ya le viene atribuida por el artículo 149.1.6 de la CE como comprendida en las medidas de orden público, penales o civiles, en cuanto el despojo o destrucción violentos ya tengan trascendencia de infracción penal (art. 46 CE) o simplemente la privación ilícita. Pero algún mayor alcance habrá que atribuir al término que delimita, en el artículo 149.1.28, la competencia para la defensa contra la expoliación, cuya mención en otro caso sería innecesaria. La utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha entenderse como definitiva de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca.» (FJ 7)

Noción amplia, por tanto, de expoliación como supuesto legitimador de la competencia estatal, que engarza, como bien puede apreciarse, con la función

[al Estado] ni priven de ellas a las Comunidades Autónomas y su necesaria existencia no implica, pues, negar la posibilidad de que se creen los instrumentos equivalentes en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia, pues las normas cuya constitucionalidad se cuestiona no excluyen la existencia de estos últimos» (FJ 12).

⁹ Esta argumentación se encuentra estrechamente vinculada, como se reconoce en la propia STC 17/1991, a la doctrina sentada en la STC 103/1988, de 8 de junio, en relación con la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, en aquella ocasión por referencia al alcance del concepto «patrimonio documental de Andalucía».

social de los bienes culturales¹⁰. Esta noción amplia se halla también presente en la motivación de rechazo de la impugnación del art. 18 LPHE, que exige la previa autorización de la Administración estatal para todo desplazamiento o remoción de los bienes inmuebles declarados de interés cultural, por ser aquélla garante del efectivo cumplimiento de la función social, cultural o histórica del inmueble, siendo así que «la situación de un inmueble confiere de ordinario a su entorno un carácter derivado de aquél, de tal manera que, no ya el bien singular, sino el paraje quedan de hecho calificados al calificarse el primero» (FJ 14).

Finalmente, se cuestionaba por las instancias recurrentes la regulación de los derechos de adquisición preferente. La intervención legislativa del Estado se justifica por el establecimiento de un privilegio público en la normativa general sobre el régimen de estos bienes, lo que debe reconducirse a los títulos recogidos en los apartados 8 y 18 del art. 149.1 (FJ 18). En cuanto al ejercicio de estos derechos, se niega la existencia de una tacha de inconstitucionalidad material en el art. 33 LPHE, pues el derecho de tanteo allí previsto es un medio idóneo para la defensa de los bienes frente a la exportación. Por lo que hace al art. 38 LPHE, la STC 17/1991 rechaza que de su contenido quepa deducir otra preferencia en favor de la Administración del Estado que la contenida en el apartado 4 («siempre que se trate de adquirir bienes muebles para un Museo, Archivo o Biblioteca de titularidad estatal»), que deriva directamente del art. 149.1.28 CE y con la habilitación genérica del art. 149.2 CE (FJ 18).

Prescindiendo ahora de las posibles críticas que a la doctrina sentada en la STC 17/1991 quepa formular, lo cierto es que la publicación de esta resolución supuso un fuerte impulso a la actividad legislativa autonómica en materia de patrimonio cultural. Impulso que también se sintió en la Comunidad Autónoma de Aragón.

3. Los parques culturales, instrumento de integración de la protección del patrimonio cultural y la ordenación territorial

La creación de los parques culturales representa la principal aportación de la Comunidad Autónoma aragonesa al Derecho de los bienes cultura-

¹⁰ A este respecto, téngase presente que en la STC 17/1991 se indica que si bien el establecimiento de un sistema de beneficios fiscales no es «una medida de estricta defensa contra la explotación o exportación, puede considerarse como la lógica contrapartida a las cargas que la inclusión en este régimen jurídico especial conlleva y consecuencia directa de las medidas restrictivas del uso de tales bienes que pueden imponerse» (FJ 13). Esta afirmación se efectúa al hilo del examen de los argumentos aducidos para fundar la pretensión de inconstitucionalidad de los arts. 12, 69 y disposición adicional cuarta LPHE, que condicionan el disfrute de las exenciones y beneficios tributarios a la previa inscripción en los Registros dependientes de la Administración estatal. Dichos argumentos se rechazan por cuanto «el registro constituye el instrumento de publicidad formal de los bienes favorecidos por estas medidas de fomento y éstas se otorgan por el Estado con tal condicionamiento; desligar éste de aquéllas supondría la necesidad de una nueva calificación de los bienes a efectos del otorgamiento de los beneficios» (*ibid.*).

les¹¹. Su origen debe buscarse en el deseo de algunos municipios de hallar una fórmula eficaz para la puesta en valor del patrimonio natural y cultural localizado en su territorio. Nacieron así los primeros parques culturales aragoneses, a la par como una figura dinamizadora del desarrollo local respetuoso con sus riquezas culturales y ambientales y como ámbito espacial propicio para la articulación integrada de diversas políticas territoriales.

El éxito de la iniciativa se plasmó en la creación de cinco parques culturales (de Albarracín, del río Martín, del río Vero, de San Juan de la Peña y del Maestrazgo) antes incluso de que la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de parques culturales, procediera a la regularización y normalización —en la terminología empleada por el preámbulo— de la figura¹². Recogiendo en lo fundamental la experiencia anterior, la citada ley caracteriza a los parques culturales como «un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes» (art. 1). Al propio tiempo, los dos objetivos perseguidos con la creación de esta nueva figura son igualmente asumidos por el legislador autonómico tanto en la identificación de los fines a que deben tender las actuaciones coordinadas de las diversas Administraciones y entidades (art. 2.2 y 3), como al definir el objeto de los parques (art. 3)¹³. En los parques culturales se trata de hacer compatibles las políticas proteccionistas —facilitando el disfrute de los bienes culturales en su contexto natural—, con el desarrollo socioeconómico de las zonas afectadas, de suerte que sus habitantes, lejos de percibir aquéllas como un obstáculo a su progreso material, participen activamente en su realización. Dicho de otro modo, hacer de los afectados por la declaración los principales defensores, en tanto que beneficiarios, de la medida.

El procedimiento de declaración de un espacio como parque cultural se inicia de oficio por la propia Administración autonómica, o a instancia de otra Administración pública o de cualquier persona (art. 4.1)¹⁴. El acuerdo de incoación del expediente supone la aplicación cautelar inmediata del régimen de

¹¹ Novedad luego recogida en los arts. 26.1 g) de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano, y 81 y 81 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía.

¹² La normalización no se tradujo en el reconocimiento legal de los parques culturales ya existentes sino únicamente en la incoación del expediente de declaración en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 12/1997 (disposición transitoria segunda).

¹³ Señaladamente, en el art. 2.3 se indica que en estos parques «deberán coordinarse las políticas territoriales con las sectoriales, especialmente las de patrimonio cultural y natural, fomento de la actividad económica, turismo rural, infraestructuras y equipamientos».

¹⁴ Aun cuando nada se diga al respecto en la Ley 12/1997, el art. 2.3 *in fine* del Decreto 223/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de aquélla, establece la obligación de motivar la denegación de incoación, acordada por el Consejero a propuesta de la Dirección General competente.

los bienes de interés cultural para aquellos respecto de los cuales se interese una protección especial (art. 4.3) y la apertura de un plazo de veinticuatro meses para su resolución, llevando aparejada la caducidad del expediente la imposibilidad de retomarse la iniciativa durante los tres años siguientes (art. 4.4)¹⁵. En la tramitación del expediente se prevé la existencia de un trámite de información pública y la consulta preceptiva a la Universidad de Zaragoza y otra institución consultiva en materia de patrimonio cultural (art. 6)¹⁶. Al respecto cabe significar que, a la vista de los efectos de la declaración, entre los «informes técnicos necesarios» a que se refiere genéricamente este precepto, parece que deberán figurar los emitidos por los órganos de la propia Administración autonómica competentes en materia tanto de ordenación territorial como de protección del patrimonio cultural¹⁷.

La declaración de un espacio como parque cultural conlleva la obligada elaboración y aprobación del plan del parque, «instrumento de planificación que, priorizando la protección del Patrimonio Cultural, procura la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial» (art. 11). La gestión se encomienda a dos órganos colegiados: patronato —órgano consultivo y de participación (art. 18.1), en el que están representados los municipios, la Administración autonómica y las asociaciones y entidades que desarrollen actividades relacionadas con el parque— y consejo rector; y otro unipersonal, el gerente.

4. La Ley del patrimonio cultural aragonés

Pese a lo que pudiera sugerir su denominación, la Ley del patrimonio cultural aragonés no es en rigor una norma codificadora de las disposiciones

¹⁵ Como *dies a quo* se fija en el art. 4.4 el de la adopción del acuerdo de incoación por el Consejo. En cuanto a su eficacia en relación con las medidas protectoras de los bienes de interés cultural, la regulación resulta algo imprecisa, pues si en el art. 2.5 Decreto 223/1998 se sigue el criterio de la fecha del acuerdo, es lo cierto que el art. 4.2 de la Ley 12/1997 difiere esa eficacia al momento de notificación a los particulares y Ayuntamientos afectados. La aparente contradicción entre ambas previsiones, que acarrearía la nulidad del precepto reglamentario, bien puede salvarse aplicando la regla general conforme a la cual el acuerdo de incoación produce efectos inmediatos para la Administración autora, en tanto que para los terceros interesados aquéllos se posponen hasta que tengan conocimiento del acto.

¹⁶ Asimismo, aunque en el art. 6.1 únicamente se prevé la audiencia «a los Ayuntamientos correspondientes», habrá que entender que, en aplicación de las reglas generales sobre participación en los procedimientos administrativos, ostentan igualmente la condición de interesados a estos efectos las personas propietarias o titulares de derechos sobre bienes a los que se aplique provisionalmente el régimen de los bienes de interés cultural.

¹⁷ Las declaraciones de parque cultural y espacio natural protegido son compatibles de acuerdo con lo previsto en las disposiciones primera de la Ley de parques culturales y tercera de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de espacios naturales protegidos. Originariamente, el último precepto legal citado preveía la existencia de un único director y patronato para ambas figuras de protección (en rigor, hay que entender que la citada disposición adicional equiparaba al gerente del parque cul-

sobre este singular patrimonio. Es por ello que conservan su vigencia los textos legales aprobados con anterioridad por las Cortes de Aragón en la materia, fuente de «regímenes jurídicos especiales» (art. 3). A continuación se aborda la exposición del contenido de esta Ley. Arrancaremos al efecto de una breve referencia a algunas cuestiones de índole general, como son la definición misma del Patrimonio Cultural Aragonés y la discutible regulación de los bienes inmateriales para examinar más adelante las diferentes figuras protectoras y el régimen, claramente insatisfactorio, de algunos patrimonios especiales.

Las deficiencias que patentemente aquejan a la Ley del patrimonio cultural aragonés se explican por su carácter eminentemente tributario de algunos episodios históricos que, por lo demás, el legislador no parece capaz de resolver, acaso porque no le corresponde esa tarea sino la de dispensar a ese patrimonio un tratamiento jurídico coherente y acorde con los principios constitucionales informadores de la materia. En particular, la preocupación por facilitar el «retorno» de los bienes culturales aragoneses trae causa del conflicto trabado con respecto a los bienes eclesiásticos de la franja oriental. El éxito alcanzado al respecto por el legislador autonómico es perfectamente descriptible.

A. La definición del ámbito objetivo de la ley: el discutible tratamiento de los bienes inmateriales

Como no podía ser de otro modo, la Ley del patrimonio cultural aragonés identifica acoge en su articulado una referencia expresa a los diferentes objetivos de relevancia constitucional que persigue el Derecho español de los bienes culturales en su conjunto. De este modo, en el art. 1 del texto legal que ahora examinamos se hace hincapié en las funciones protectora y de promoción del enriquecimiento del patrimonio cultural aragonés, pudiendo apreciarse una cierta preponderancia del fin conservacionista, patente en la consideración de las generaciones presentes como simples fideicomisarias de unos bienes que han de transmitir a las venideras.

Esa finalidad conservacionista se articula en un triple escalón. En el primero de ellos se sitúa el art. 10 LPCA, que hace de la tutela del patrimonio cultural una política transversal llamada a integrarse en la definición y realización de las restantes políticas públicas, especialmente en las territoriales y educativa. En el segundo hallamos el art. 6 LPCA, que proclama un deber de conservación que alcanza a «todas las personas», abstracción hecha, por tanto, de su relación con los concretos bienes culturales. Un deber que se traduce, por último, en obligaciones concretas, particularmente intensas en el caso de los

tural con el director del espacio natural), pero esta unificación orgánica fue suprimida por la Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

propietarios o poseedores de los bienes culturales, pero que también afectan a los usuarios de dichos bienes, quienes han de utilizarlos racionalmente (art. 6.1 LPCA).

Por su parte, el objetivo consistente en el enriquecimiento —acrecentamiento en la dicción del art. 1 LPCA— del patrimonio cultural aragonés presenta dos dimensiones diferentes. De un lado, la previsión específica del «retorno» de aquellos bienes que se encuentren fuera del territorio autonómico (art. 7)¹⁸. De otro lado, la recuperación del patrimonio cultural es una de las finalidades a las que pueden atender las medidas de fomento previstas en los arts. 89 y ss. de la Ley autonómica. Y en cuanto al disfrute de los bienes culturales, baste decir que el art. 5 proclama un derecho de todas las personas a disfrutar del patrimonio cultural aragonés. La concreción del ejercicio de este derecho se remite a lo establecido «en las reglamentaciones aplicables».

La ley aragonesa parece querer prestar la mayor protección imaginable al universo más amplio imaginable de bienes culturales. Y en ello radica, por paradójico que pueda parecer, uno de los principales obstáculos para su recta aplicación, porque ese loable propósito se nos presenta en no pocas ocasiones privado de efectos jurídicos. Son ilustrativas de lo dicho las desmesuras en que incurre el legislador autonómico al definir el patrimonio cultural aragonés, o al abordar la regulación de los bienes inmateriales.

En cuanto a lo primero, observemos la definición que del patrimonio cultural aragonés se contiene en el art. 2 LPCA:

«El Patrimonio Cultural Aragonés está integrado por todos los bienes materiales e inmateriales relacionados con la historia y la cultura de Aragón que presenten interés antropológico, antrópico, histórico, artístico, arquitectónico, mobiliario, arqueológico, paleontológico, etnológico, científico, lingüístico, documental, cinematográfico, bibliográfico o técnico, hayan sido o no descubiertos y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o bajo la superficie de las aguas.»

No obstante seguirse el método de definición descriptiva utilizado tanto por el art. 1.2 LPHE como por el conjunto de las leyes autonómicas de patrimonio cultural, se aprecia en el precepto de la ley aragonesa aquí reproducido un notable afán agotador en la enunciación de los diferentes valores a proteger. El resultado es una enumeración pretendidamente exhaustiva, que no se corresponde con el carácter ejemplificativo de este tipo de definiciones y en la que se han introducido expresiones imprecisas, redundantes o innecesarias desde una perspectiva estrictamente jurídica.

¹⁸ En puridad no se trata de acrecentamiento de un patrimonio cultural que de suyo ya existe —recuérdese que la declaración administrativa del valor cultural de un bien es simple constatación, por lo que carece de valor constitutivo—, sino de la manifestación de una cierta reivindicación histórica de recuperación de determinados bienes culturales aragoneses que han salido del territorio autonómico.

La regulación de los llamados bienes inmateriales es el otro aspecto en que se hace patente la voluntad de ampliar el alcance objetivo de la protección dispensada al patrimonio cultural. De conformidad con el art. 2 LPCA, estos bienes forman parte integrante del patrimonio cultural aragonés en la medida en que presenten alguno de los intereses allí mencionados. A partir de esta inserción genérica en el patrimonio cultural aragonés, la Ley atiende a dos categorías diferentes de bienes inmateriales: las lenguas minoritarias y los bienes etnográficos inmateriales¹⁹.

Respecto de las lenguas minoritarias, la Ley dirige a su vez un doble mandato a los poderes públicos autonómicos: en el art. 4 se ordena a la Administración que dispense una especial protección al aragonés y al catalán, y en la disposición final segunda se prevé la elaboración de una ley de lenguas que proporcione el marco jurídico regulador de la *cooficialidad* de ambas y la efectividad de los derechos de las respectivas comunidades lingüísticas, tanto en lo referente a la enseñanza como a la normalización de su uso *en sus respectivos territorios*. Este mandato, de difícil cumplimiento si reparamos en que, conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional «el marco de la regulación del uso de las lenguas se encuentra en la Constitución (art. 3) y en los respectivos Estatutos de Autonomía» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40)²⁰, debe entenderse en todo caso derogado por el art. 7 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón. O, cuando menos, sustituido por el mandato que dirige al legislador autonómico para que establezca las «zonas de uso preferente de las lenguas y modalidades propias de Aragón» (art. 7.2).

Respecto de los bienes etnográficos inmateriales, la Ley contiene asimismo una doble previsión. Por una parte, en el art. 75 se establece su salvaguarda por la Administración competente, «promoviendo para ello la investigación, documentación científica y recogida exhaustiva de los mismos en soportes materiales que garanticen su transmisión a las generaciones futuras». Por otra, en el art. 12.4 se dispone que «los bienes inmateriales, entre ellos, las actividades tradicionales que contengan especiales elementos constitutivos del patrimonio etnológico de Aragón podrán ser declarados Bienes de Interés Cultural».

Mediante lo dispuesto en estos preceptos el legislador aragonés parece haber querido llevar a cabo un escalonamiento del nivel de protección de los

¹⁹ Por lo demás, la LPCA no precisa qué bienes componen esta categoría, por lo que es preciso acudir a la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de parques culturales, en cuyo art. 2.1 se señala que «como Patrimonio inmaterial se considera el lingüístico, el gastronómico, las tradiciones, fiestas y vestimentas y la acción cultural autóctona o externa».

²⁰ La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, en su Dictamen 3/2001, de 30 de enero, sostuvo que «no es posible, desde el punto de vista de adecuación a la constitucionalidad, regular mediante una Ley de Cortes de Aragón la oficialidad de unas lenguas distintas al castellano, ni tampoco otorgar mediante esa hipotética Ley los efectos propios de la cooficialidad a la utilización de esas lenguas».

bienes inmateriales en función de la trascendencia que revistan en el seno del patrimonio cultural aragonés. De suerte que si con carácter general cabe hablar de una cierta preponderancia de las técnicas de fomento e investigación, en el caso de los bienes inmateriales más relevantes, debe añadirse que el legislador aragonés no parece dispuesto a conformarse con ellas. Lo triste es que esa disconformidad no se traduce en el alumbramiento de una feliz idea sino únicamente en la creación de una nueva categoría carente de un régimen jurídico propio.

Prescindiendo ahora de las dificultades ínsitas en la consideración de lo inmaterial no como el valor a preservar en los bienes culturales, sino como un bien cultural en sí mismo²¹, es lo cierto que la puerta abierta por el art. 12.4 conduce únicamente al registro aragonés de bienes de interés cultural (art. 12.1), pues, aparte de este efecto automático de la declaración, ningún precepto especifica cuál sea el régimen jurídico aplicable a los bienes inmateriales de interés cultural. A mayor abundamiento, ni tan siquiera parece posible defender la aplicabilidad a estos bienes de los instrumentos de defensa contra la exportación y la expoliación recogidos en la Ley del patrimonio histórico español (en especial, arts. 5 y 31), pues, amén de que ello redundaría en detrimento de su conocimiento y difusión, que parece debe ser el objetivo primordial de la acción administrativa sobre esta categoría de bienes, falta el sustrato material que permita el ejercicio de potestades públicas.

Sea como fuere, esta irreflexiva consideración del patrimonio inmaterial ha hecho fortuna en los diferentes Derechos autonómicos de los bienes culturales²². Lo que ha facilitado un tratamiento frívolo de cualesquiera actividades, tradiciones o festejos que puedan ser tenidos como representativos de la idiosincrasia de un pueblo, comunidad o nación.

B. *Inflación de las categorías de protección*

La Ley territorial clasifica los bienes integrantes del patrimonio cultural aragonés en tres categorías: bienes de interés cultural, catalogados e inventa-

²¹ Al respecto, recuérdese la definición que de *bien cultural* como testimonio material que incorpore un valor de civilización efectuó la Comisión Franceschini y sobre la que se ha articulado la construcción de la teoría de dichos bienes. Por lo que hace a la utilidad práctica de esta operación, baste reproducir las acertadas palabras de ALONSO IBÁÑEZ, quien ha subrayado que «lo peculiar de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico no está en ser soporte físico de una utilidad inmaterial, dato que va a permitir la mejor comprensión de su naturaleza jurídica, sino en que la tutela jurídica de la utilidad cultural lo es indefectiblemente a través de los objetos que le sirven de soporte material».

²² Preciso es reconocer que el legislador aragonés ha seguido el ejemplo de otras normas autonómicas. Concretamente, la Ley de patrimonio cultural de Galicia, de 30 de octubre de 1995, fue la primera en incluir dentro de los bienes de interés cultural a los inmateriales (art. 8.1). Posteriormente cabe citar las leyes del patrimonio cultural valenciano [arts. 15.1 d), 26.1 d) y 45], de patrimonio histórico de Madrid (art. 9.1), de patrimonio cultural de Cantabria (art. 15), de patrimonio histórico de Canarias (art. 18.3) y de patrimonio histórico y cultural de Extremadura (art. 5.2).

riados (art. 11); a las que deben añadirse los bienes «censados», figura residual que hace referencia a aquellos bienes que figuran inscritos en el censo general del patrimonio cultural aragonés pero que no gozan de ningún régimen específico de protección.

De acuerdo con el art. 12.1 LPCA, la denominación de bienes de interés cultural se reserva a los bienes *más relevantes*, materiales e inmateriales, del patrimonio cultural aragonés²³. Exigencia de mayor relevancia que resulta coherente con la protección especialmente intensa que la ley dispensa a esta categoría de bienes.

La Ley aragonesa incluye dentro esta categoría general dos tipos de bienes inmuebles²⁴: los monumentos [entendiendo por tales las construcciones u obras «producto de la actividad humana, de relevante interés histórico, arquitectónico, arqueológico, artístico, etnográfico, científico o técnico, con inclusión de los muebles, instalaciones y accesorios que expresamente se señalen como parte integrante del mismo» en la declaración (art. 12.2.A)] y los conjuntos de interés cultural [«agrupaciones de bienes inmuebles del patrimonio cultural aragonés» (art. 16.1)]²⁵.

La declaración de bien de interés cultural puede ser tanto individualizada como por referencia a un género o categoría de bienes, correspondiendo en ambos supuestos la competencia al Gobierno de Aragón²⁶. Con carácter previo a la apertura del procedimiento de declaración de un bien de interés cultural, la Ley del patrimonio cultural aragonés habilita a la Administración

²³ Adviértase que la LPCA no incluye una previsión similar a la contenida en el art. 9.4 LPHE, por cuya virtud, quedan excluidas de la declaración como bienes de interés cultural las obras de autores vivos, salvo que medie acuerdo de su propietario o adquisición por una Administración pública.

²⁴ Al igual que sucede en la Ley del patrimonio histórico español, la Ley autonómica maneja una noción amplia de bienes inmuebles, que comprende los «elementos consustanciales con las construcciones» y que formen parte de ellas o de su exorno, aun en la hipótesis de que sean separables sin perjuicio para el inmueble al que están adheridos (art. 15.2 LPCA). Esa amplitud de la noción no alcanza, sin embargo, a acoger en su seno pertenencias y los accesorios del bien (art. 21.2, en relación con el art. 15.3), a los que sólo alcanzará la protección dispensada por la declaración administrativa de un bien de interés cultural cuando la resolución los mencione expresamente.

²⁵ De manera técnicamente deficiente, en algunos de los preceptos de la LPCA se hace uso de la disyuntiva entre bienes de interés cultural y conjuntos de interés cultural (v.gr. arts. 17 *in fine*; 18.1, 19 y 20), siendo así que éstos son una especie del género «bienes de interés cultural». Los conjuntos de interés cultural incluyen, además de las figuras mencionadas en el art. 15 LPHE (conjuntos históricos, jardines históricos, sitios históricos y zonas arqueológicas), las zonas arqueológicas y los lugares de interés etnográfico.

²⁶ En la disposición adicional segunda LPCA se asumen, por ministerio de la Ley, como bienes de interés cultural «los castillos, escudos, emblemas, cruces de término y cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre y los monumentos megalíticos en toda su tipología existentes en Aragón». Téngase en cuenta que todos estos bienes gozaban ya de la condición de «bienes de interés cultural» en virtud de lo establecido en el art. 40.1 y disposición adicional primera LPHE.

para que pueda adoptar la medida cautelar de suspensión, por un plazo máximo de dos meses, de cualquier obra o actividad en curso «a fin de decidir sobre la pertinencia de incoar expediente de declaración» (art. 17); la efectiva incoación del expediente lleva consigo la aplicación «inmediata y provisional» del régimen protector de los bienes culturales (art. 19.2)²⁷.

La resolución administrativa declarativa que ponga fin al procedimiento habrá de describir el bien objeto de declaración, así como el entorno afectado (art. 21.2 y 3). La extensión de los efectos de la declaración al entorno responde a la doble finalidad de asegurar la comprensión y protección del bien en su contexto. Asimismo, debe hacerse constar que la declaración como bien de interés cultural es causa de interés social a efectos del ejercicio de la potestad expropiatoria «de todos los bienes afectados, incluido su entorno» (art. 39). La medida contraria, esto es, el cese de los efectos protectores de la declaración sólo cabe cuando deje de concurrir *de manera irreparable* el interés o valor cultural que la motivó y previa la tramitación de un procedimiento idéntico al instruido para la declaración (art. 9).

El régimen jurídico establecido por la ley aragonesa para los bienes inmuebles de interés cultural es sustancialmente idéntico al que se recoge en la Ley del patrimonio histórico español. Así, el art. 33 de aquella reproduce parcialmente en su apartado primero lo dispuesto en el art. 13.2 LPHE en relación con los deberes de los propietarios y demás titulares de derechos reales sobre estos bienes, que se concretan en la conservación adecuada del bien, facilitar el acceso a los investigadores y la visita pública al menos cuatro días al mes, en los términos que se establezcan reglamentariamente. El apartado segundo faculta al Director General competente para que dicte órdenes de ejecución para el cumplimiento de esos deberes y para proceder a la ejecución subsidiaria. A pesar de que el precepto en cuestión, a diferencia de lo que sucede en el art. 13.2 LPHE, no prevea expresamente la dispensa total o parcial del último de los deberes relacionados en el apartado primero (visita pública), parece que debe reconocerse esta facultad a la Administración autonómica cuando así lo requiera la adecuada ponderación de los intereses en presencia.

Por lo que respecta a las actuaciones sobre estos inmuebles destaca la exigencia de autorización cultural para la realización de todo tipo de obras o actividades, incluyendo las intervenciones sobre los bienes muebles integrantes de aquéllos, o su entorno (art. 35.2 y 3), el establecimiento de la regla del silencio negativo (art. 35.4), el sometimiento del otorgamiento de licencias y ór-

²⁷ Aun cuando pueda pensarse que el art. 17 configura la suspensión como un acto reglado (conforme a dicho precepto, la Administración *deberá* suspender), no parece que dicho precepto impida un cierto margen de apreciación, de tal suerte que la suspensión, en principio de alcance universal, podrá alzarse para aquellas obras o actividades que no pongan en peligro la finalidad perseguida con la declaración.

denes de ejecución municipales a la autorización de la Administración cultural, estableciéndose en otro caso su nulidad radical (art. 36)²⁸. Respecto de las declaraciones de ruina, el art. 38.2 reafirma el principio —enunciado en la Ley del patrimonio histórico español— de que aquéllas *en ningún caso* autorizarán la demolición de un bien de interés cultural, de modo que sus efectos se limitan a imponer a la Administración la obligación de colaborar en las tareas de conservación que excedan de los deberes legales del propietario²⁹. Finalmente, se reconoce a la Administración cultural el derecho de tanteo y retracto respecto de las enajenaciones de bienes de interés cultural o de un inmueble de su entorno (art. 40).

En cuanto a los conjuntos de interés cultural, su preservación se efectúa a través del planeamiento urbanístico. Concretamente, la declaración de un conjunto conlleva la obligación para el Ayuntamiento afectado de aprobar un plan especial de protección y, en su caso, de saneamiento y renovación del área afectada (arts. 41 LPCA y 66 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, urbanística).

En relación con el procedimiento de declaración de bienes muebles de interés cultural, la Ley se limita a indicar en su art. 18.5 que «será similar al de los Bienes inmuebles»³⁰. La expresión, aunque poco feliz, invita a pensar en una traslación prácticamente completa de las reglas procedimentales establecidas para los inmuebles. Por lo que hace a su régimen jurídico, la ley únicamente dedica al mismo dos preceptos, en los que se imponen las siguientes obligaciones: a los comerciantes de «cualesquiera bienes muebles que pudieran formar parte del Patrimonio Cultural Aragonés», la de llevar un libro registro en el que hagan constar las transacciones en que intervengan (art. 48), y a los propietarios o poseedores de «los bienes muebles que reúnan el valor y características que se señalen reglamentariamente» a comunicar la existencia de tales objetos antes de proceder a su enajenación, obligación que se extiende a los comerciantes que intervengan de cualquier modo en las transacciones (art. 49). La razón del limitado alcance de estos preceptos, que en puridad no se refieren exclusivamente a los bienes muebles de interés cultural, radica probablemente

²⁸ En los bienes de interés cultural queda prohibida toda construcción que altere su carácter o perturbe su contemplación, así como la colocación de publicidad comercial y de cables, antenas y conducciones aparentes (art. 34.1). Todas las actividades llevadas a cabo sin contar con la oportuna licencia municipal, otorgada conforme se establece en la LPCA, se califican como ilegales, habilitándose la intervención de la Administración autonómica para ordenar su paralización y la reposición de las cosas a su estado originario (art. 37).

²⁹ En el supuesto de que exista *peligro inminente* (art. 38.3) para las personas o bienes, el Alcalde deberá comunicar las medidas preventivas adoptadas al Departamento competente, que podrá suspender su ejecución y dictar las modalidades de intervención adecuadas con el destino cultural del bien.

³⁰ El art. 12.3 permite la declaración como bienes de interés cultural de los bienes muebles más relevantes del patrimonio cultural aragonés *singularmente o como colección*. No parece, sin embargo, que deba existir inconveniente en admitir una declaración *genérica* conforme al art. 22.

en el hecho de que la principal consecuencia de la declaración de un bien mueble como bien de interés cultural consiste en su inexportabilidad (art. 5.3 LPHE), lo que hace entrar en juego las competencias ejecutivas estatales.

Los bienes catalogados constituyen la segunda gran categoría del patrimonio cultural aragonés. Bajo dicha denominación quedan comprendidos «aquellos bienes que, pese a su significación e importancia, no cumplan las condiciones propias de los Bienes de Interés Cultural» (art. 13), lo que pone de relieve un marcado paralelismo con los bienes inventariados de la Ley estatal. Como singularidad más destacable cabe mencionar la posibilidad, reconocida a los municipios, de extender cautelarmente a los denominados «monumentos de interés local» (art. 25), en tanto «no se produzca la declaración del mismo inmueble como Bien de Interés Cultural», el régimen de protección previsto para los bienes catalogados.

La inclusión de un bien en el catálogo del patrimonio cultural aragonés, regulado en el art. 26, supone «su protección con fines de investigación, consulta y difusión, así como determinar su compatibilidad de uso con su correcta conservación» (art. 50). Lo que se concreta en la habilitación a la Administración cultural para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Respecto de los bienes inmuebles catalogados, el art. 51, tras remitir su protección al correspondiente catálogo urbanístico, somete toda intervención sobre ellos a la previa autorización de la Administración cultural, que queda facultada para suspender cautelarmente cualquier actividad no autorizada que se realice sobre los mismos. Más parca todavía es la regulación de los bienes muebles catalogados, que pueden ser objeto de comercio, siempre que previamente se comunique a la Administración la existencia de los mismos (art. 48).

Pese a que no agota el universo de figuras de protección del patrimonio cultural, la figura de los «bienes inventariados» tiene un marcado carácter residual en la ley aragonesa. La inclusión de un bien en el inventario general del patrimonio cultural Aragonés corresponde al Consejero competente por razón de la materia (art. 31), atribuyéndose en todo caso y por ministerio de la Ley la condición de inventariados a todos los muebles integrantes del patrimonio bibliográfico documental y museístico de la Comunidad Autónoma (art. 32). En cuanto a su régimen jurídico, sorprende la extensión a estos bienes de los deberes establecidos por el art. 33.1 para los propietarios y otros titulares de derechos reales sobre los bienes de interés cultural inmuebles. No se acierta a comprender qué razón explica esta equiparación de cargas y deberes, máxime cuando en el caso de los bienes inventariados lo que interesa en primer término es tener constancia de su propia existencia, algo que cabe dudar que se facilite con el establecimiento de un régimen jurídico tan gravoso para quien ha de dar noticia de esa misma existencia.

La catalogación exhaustiva de los bienes culturales ha sido una de las aspiraciones tradicionales de nuestro Derecho. La constante reiteración de este

propósito es buena muestra del escaso grado de realización alcanzado. El legislador aragonés no ha sido ajeno a esta aspiración, creando en el art. 59 LPCA el censo general del patrimonio cultural, al que acceden, además de los bienes integrantes de las tres categorías antes examinadas, cualesquiera otros que incorporen los valores mencionados en el art. 2, previa la tramitación de expediente por el Departamento competente (art. 60.1). Por lo que hace al régimen jurídico de los bienes muebles incluidos en este censo, los arts. 61 y 62 LPCA reproducen las limitaciones a su movilidad recogidas en el art. 28 LPHE. Así, los bienes —se sobreentiende que patrimoniales— de titularidad pública incluidos en el censo general son imprescriptibles y su tráfico sólo es posible entre las Administraciones públicas, debiendo evitarse, en todo caso, su salida del territorio autonómico. De otro lado, los bienes pertenecientes a instituciones eclesiásticas sólo pueden ser enajenados o cedidos a las Administraciones públicas territoriales o a otras instituciones eclesiásticas con sede en Aragón. La ley obliga a los propietarios de bienes inmuebles que hayan sido beneficiarios de alguna medida de fomento relacionada con esos bienes a facilitar en ellos la realización de actividades culturales y sujeta la salida temporal de estos bienes (es decir, de todos los bienes del patrimonio cultural aragonés) a la obtención de autorización administrativa previa (art. 64). Exigencia esta última que, por su carácter incondicionado, puede no resultar del todo acorde con la normativa europea dictada en garantía de la libertad de circulación de bienes.

C. *Patrimonios especiales, pero menos*

La Ley que estamos examinando regula dos masas especiales del patrimonio cultural aragonés: el patrimonio paleontológico y arqueológico (arts. 65 a 71) y el patrimonio etnográfico e industrial (arts. 72 a 75). Por contra, en el caso de los patrimonios bibliográfico, documental y museístico, la ley se limita a declararlos bienes inventariados (art. 32), remitiéndose en lo demás a su normativa específica (art. 3); es decir, a las tres leyes de noviembre y diciembre de 1986 analizadas al comienzo de estas páginas.

En la definición del patrimonio paleontológico y arqueológico, la Ley aragonesa, siguiendo la pauta del art. 40 LPHE, renuncia a una enumeración pormenorizada de los bienes que lo componen, optando por un criterio metodológico para su deslinde (art. 65). Aquí se agota la distinción entre uno y otro patrimonio, pues en lo demás el régimen jurídico es único. Dicho régimen jurídico arranca de la demanialización del patrimonio arqueológico ya recogida en el art. 44.1 LPHE y que ahora reitera el art. 69.1 de la ley aragonesa, que atribuye su titularidad «a la Comunidad Autónoma». Por otro lado, este mismo precepto legal reproduce el régimen de hallazgos contenido en la norma estatal.

En lo que respecta a las figuras específicamente diseñadas para la protección de este patrimonio, la ley aragonesa regula las «zonas de protección» (art.

67) para los espacios donde esté acreditada la existencia de bienes paleontológicos o arqueológicos, a las que se aplica el régimen de declaración y protección de los conjuntos históricos —recuérdese que el art. 15.5 LPHE incluye las zonas arqueológicas dentro de los bienes de interés cultural— y las «zonas de prevención» (art. 68), espacios en los que se presume fundamentalmente la presencia de dichos bienes y en los cuales se subordina la realización de usos del suelo a la autorización previa de la Administración cultural³¹. Finalmente, la disciplina general de las actividades arqueológicas y paleontológicas se recoge en el art. 70 LPCA.

Por otro lado, el elemento determinante de la pertenencia de un bien, actividad o conocimiento al patrimonio etnográfico de Aragón es su carácter representativo de la cultura —entendida en sentido amplio— tradicional (art. 72). A su vez, aquellos bienes del patrimonio etnográfico que formen parte del pasado tecnológico, productivo e industrial y sean susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica integran el patrimonio de carácter industrial (art. 73). Sin perjuicio de la posible aplicación a algunos de estos bienes de las técnicas protectoras previstas en la Ley del patrimonio cultural de Aragón, lo fundamental de su régimen jurídico radica, junto con la creación de un museo de la ciencia y de la técnica (art. 73)³², en la obligación que recae sobre la Administración cultural de realizar programas de estudio, documentación e investigación (art. 74) y llevar a cabo la recogida exhaustiva de los bienes inmateriales para su transmisión a las generaciones futuras (art. 75).

Como puede apreciarse, incurre aquí el legislador aragonés en un vicio de vana erudición. Y es que de nada sirve distinguir estas masas de patrimonios especiales en función de la rama del conocimiento o la metodología de la que es preciso hacer uso para estudiarlos, si luego esa distinción carece de efectos jurídicos prácticos. Al igual que sucede con los bienes inmateriales, el tratamiento que a estos patrimonios especiales dispensa la ley aragonesa pone de manifiesto que el afán de originalidad no es por sí solo garantía de acierto en la acción legislativa.

³¹ La creación de figuras protectoras distintas de las zonas arqueológicas ha sido relativamente frecuente en la normativa autonómica. Es el caso de los parques arqueológicos previstos en los arts. 18 de la Ley de patrimonio histórico de Castilla-La Mancha; 44 de la Ley de patrimonio cultural vasco; 89.1 c) de la Ley de patrimonio cultural de Cantabria, y 63 de la Ley del patrimonio histórico de Canarias o, con una virtualidad muy distinta, de las áreas de reserva arqueológica del art. 67 de la Ley del patrimonio cultural valenciano.

³² A decir verdad, la previsión de un museo de este tipo no parece un contenido propio de una ley de patrimonio cultural sino de una eventual ley de ciencia, pues esta clase de instituciones sirven al desarrollo e incremento de la cultura científica de un país. Sea porque no se sienta la necesidad de acrecentar esa cultura científica, sea por el escaso tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley del patrimonio cultural aragonés (poco más de una década), lo cierto es que quien esto escribe ha de confesar que ignora los pasos que hayan dado los poderes públicos autonómicos para dar cabal cumplimiento a este mandato legal.

III. EL DERECHO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE ARAGÓN TRAS LA REFORMA ESTATUTARIA DE 2007

La aprobación de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, ha supuesto un profundo cambio del marco institucional del autogobierno aragonés. No en vano, y al igual que sucediera con otras reformas estatutarias coetáneas, la concretada en la Ley Orgánica 5/2007 se tradujo en la aprobación de un nuevo texto estatutario completo³³. El Estatuto de Autonomía reformado incorpora diversas disposiciones de capital relevancia para la evolución futura del Derecho del patrimonio cultural aragonés. Con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo texto estatutario, el ámbito lingüístico ha sido la materia cultural que ha merecido mayor atención del legislador autonómico; al punto de que se han sucedido cuerpos legales: las Leyes 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, y 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. El panorama del Derecho aragonés de los bienes culturales se completa con dos sentencias recientes del Tribunal Constitucional: las SSTC 31/2010, de 28 de junio (FJ 74), y 46/2010, de 8 de septiembre, resolutorias de sendas impugnaciones de la disposición adicional decimotercera del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Archivo de la Corona de Aragón) y 6/2012, de 18 de enero, estimatoria de un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de la protección de bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza.

1. Las cláusulas culturales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón

El nuevo texto estatutario incluye tres tipos de disposiciones relevantes para la futura definición del Derecho aragonés de los bienes culturales.

En primer lugar, en el título preliminar y entre los elementos definidores de la Comunidad Autónoma se incluyen las «lenguas y modalidades lingüísticas propias» (art. 7), sin reconocerles en ningún momento la condición de

³³ Así ha sucedido igualmente con los Estatutos de Autonomía de Cataluña (nueva redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre) y Extremadura (Ley Orgánica 1/2001, de 28 de enero). Con anterioridad, se introdujeron reformas parciales, bien que de calado muy diferente, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 7 de julio) y en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto).

lenguas cooficiales³⁴. Al respecto cumple recordar que la caracterización de una lengua como oficial es una decisión constitucionalmente reservada en exclusiva al legislador estatutario, pues, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, «la Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico» (STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 3, y ATC 27/2010, de 25 de febrero, FJ 4)³⁵. Parece oportuno dejar constancia de esta reserva constitucional de Estatuto para la declaración de oficialidad de una lengua habida cuenta de que las Cortes de Aragón no siempre han sido conscientes de su existencia y de las limitaciones que impone al legislador ordinario. Así sucedió en su día con la disposición final segunda de la Ley del patrimonio cultural aragonés, que, ignorando el marco constitucional y estatutario de regulación de las lenguas, anticipaba la aprobación futura de «una ley de lenguas de Aragón [que] proporcionará el marco jurídico específico para regular la cooficialidad del aragonés y del catalán». Una ley de semejante contenido no ha llegado a promulgarse, a lo que muy posiblemente contribuyó de manera decisiva la oportuna advertencia de inconstitucionalidad que en su día formulara la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, quien en su Dictamen 3/2001, de 30 de enero, alertó de que «no es posible, desde el punto de vista de adecuación a la constitucionalidad, regular mediante una Ley de Cortes de Aragón la oficialidad de unas lenguas distintas al castellano, ni tampoco otorgar mediante esa hipotética Ley los efectos propios de la cooficialidad a la utilización de esas lenguas». Por lo demás, la disposición final segunda LPCA fue derogada por la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, sin que, como bien sabemos, la derogación de esta Ley 10/2009 por la reciente Ley 3/2013, de 9 de mayo, suponga la reviscencia de las normas abrogadas por aquélla.

En el apartado primero del art. 7 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, se reitera la caracterización de las lenguas como bienes culturales que ya

³⁴ De modo similar, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias hace referencia a la protección del bable (art. 4), sin predicar en ningún momento su carácter oficial. En el caso de las Comunidades Autónomas con lenguas propias, los títulos preliminares de los correspondientes Estatutos de Autonomía incluyen un precepto relativo a la lengua cooficial (arts. 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 4 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), o en el que se perfila el alcance geográfico de la cooficialidad, cuando ésta no se extiende a la totalidad del territorio autonómico (arts. 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyo apartado séptimo remite a la ley no solo la delimitación de los territorios en los que predomine una de las dos lenguas oficiales sino también aquellos «que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunidad Valenciana» y 9 LO-RAFNA, cuyo apartado segundo remite a una Ley Foral la identificación de las zonas en las que el vascuence tendrá carácter oficial).

³⁵ Ya con anterioridad, en la STC 56/1990, de 29 de marzo, el Tribunal había indicado que «el marco de la regulación de las lenguas se encuentra en la Constitución (art. 3) y en los respectivos Estatutos de Autonomía» (FJ 40).

figurara en el primer texto estatutario de 1982, a lo que se añade una oportuna alusión a la potencialidad de la diversidad lingüística para la convivencia democrática (de acuerdo con este precepto estatutario, «las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento.»). Por otra parte, en el art. 7.2 se empuja al legislador autonómico para que regule el régimen lingüístico en las zonas «de uso predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas», señalando específicamente que el texto legal en el que se plasme el cumplimiento de este mandato estatutario «favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas» (art. 7.2 *in fine*). Nuevamente conviene salir al paso de cualquier interpretación de este inciso final del art. 7.2 del Estatuto de Autonomía que pretenda convertirlo en una subrepticia declaración de cooficialidad lingüística. El ATC 27/2010, de 25 de febrero, inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 4 de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, que, respecto del «uso administrativo» de esta lengua, proclama el derecho de todos los ciudadanos a emplearla, señalando específicamente que «se tendrá por válido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias». Pues bien, según indicó en el referido Auto el Tribunal Constitucional, el precepto autonómico ahora reproducido no hace del bable «medio normal de comunicación» de los ciudadanos con los poderes públicos asturianos, clave de bóveda de la consideración de una lengua como oficial de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2:

«El referido precepto legal no reconoce al bable/asturiano como ‘medio normal de comunicación’ en el seno de la Administración autonómica, como tampoco le atribuye esa condición en las relaciones que ésta entable con los sujetos privados ‘con plena validez y efectos jurídicos’, notas identificativas de la oficialidad de una lengua determinada. Dicho de otro modo, el precepto legal no atribuye a los ciudadanos el derecho a elegir la lengua del procedimiento, limitándose a imponer a la Administración del Principado de Asturias la obligación de tramitar los escritos que los ciudadanos le dirijan en bable/asturiano. Contemplada la norma con otra perspectiva, su principal virtualidad consiste en privar de toda discrecionalidad a la Administración autonómica a la hora de aceptar las comunicaciones que reciba en esa lengua.

De la obligación de tramitar tales escritos se deriva la validez de éstos a todos los efectos administrativos, y en particular el reconocimiento de su eficacia para paralizar el cómputo de los plazos de caducidad o prescripción de las acciones en vía administrativa. Nótese, a este respecto, que el limitado alcance de la norma que nos ocupa, lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley de uso y promoción del bable/asturiano también se refleja en la definición de su ámbito de aplicación, pues la plenitud de validez a todos los efectos predicada por el legislador autonómico sólo vincula al Principado de Asturias, según se precisa en el inciso final de este precepto legal, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de poderes públicos existentes en el territorio autonómico.» (FJ 5)

Dada la evidente similitud existente entre el inciso final del art. 7.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el art. 4 de la Ley del Principado de Asturias examinado en el ATC 27/2010, habremos de convenir en que el precepto estatutario no permite hacer de «las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón» el «medio normal de comunicación» con las Administraciones públicas aragonesas, atribuyendo a sus hablantes un derecho a la elección de la lengua del procedimiento.

En su tercer y último apartado, el art. 7 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón incluye garantía de indemnidad lingüística al establecer que «nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua».

Por otro lado, varios de los preceptos integrantes del Título primero del nuevo texto estatutario, rubricado «Derechos y principios rectores», incluyen directrices de actuación de los poderes públicos aragoneses en materia cultural. Así sucede, destacadamente, con los arts. 13, que lleva por título «Derechos y deberes en relación con la cultura»; 20 a), promoción de la participación «de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social», o 22, específicamente dedicado al «patrimonio cultural». Repárese en que el contenido de la mayor parte de estos preceptos estatutarios no incorpora novedad alguna digna de mención si se compara con el marco normativo existente antes de la aprobación de la Ley Orgánica 5/2007, toda vez que presentan una sustancial identidad con diferentes disposiciones constitucionales en materia cultural. En este sentido, el derecho de acceso a la cultura proclamado en el art. 13.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentra garantizado en el art. 44.1 CE, respecto del cual la norma estatutaria únicamente añade que ese acceso a la cultura se llevará a efecto «en condiciones de igualdad»; un añadido rigurosamente innecesario si del disfrute de los servicios públicos culturales se trata e irrealizable si se predica del disfrute individual de la cultura. Por su parte, el deber de conservación del patrimonio cultural al que se hace referencia en el art. 13.2 del nuevo Estatuto de Autonomía adquiere dimensión constitucional en el art. 46 CE. Finalmente, la apuesta por la igualdad material que se plasma en el art. 20 a) del Estatuto nada añade a la ya contenida en el art. 9.2 CE, entre cuyos destinatarios figuran, indiscutiblemente, los poderes públicos aragoneses.

Mayor sustantividad presenta el art. 22 del Estatuto de Autonomía. En este precepto estatutario se enuncian los principios rectores de las políticas públicas en materia de patrimonio cultural. En su apartado primero se deja constancia de la función promotora que corresponde a los poderes públicos aragoneses en punto a la conservación, conocimiento, difusión, recuperación y enriquecimiento «del patrimonio cultural, histórico y artístico de Aragón», al tiempo que en el apartado segundo se declara que «en particular, los poderes públicos aragoneses desarrollarán las actuaciones necesarias para hacer realidad el regreso a Aragón de todos los bienes integrantes de su patrimonio

cultural, histórico y artístico que se encuentren fuera de su territorio». De este modo, se eleva de rango normativo la proclamación de un principio rector de las políticas aragonesas del patrimonio cultural que anteriormente figuraba en el art. 7 LPCA, rubricado «retorno». Estamos ante una función pública que, las más de las veces, se desarrollará mediante instrumentos propios del Derecho privado y que, como tendremos ocasión de ver al exponer el contenido de la STC 6/2012, de 18 de enero, habrá de vencer no pocos obstáculos.

En otro orden de cosas, la Comunidad Autónoma de Aragón asume competencia exclusiva en diversas materias culturales. Así, el art. 71.4 hace de las lenguas y modalidades lingüísticas una materia competencial, en tanto que el art. 71.44 reitera la ya tradicional atribución a la Comunidad Autónoma de Aragón de la competencia exclusiva sobre instituciones culturales —«museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga, conservatorios de música y danza y centros dramáticos y de bellas artes»— «de interés para la Comunidad Autónoma y que no sean de titularidad estatal». Se reitera, igualmente la competencia ejecutiva sobre los museos, archivos, bibliotecas «y otras colecciones de naturaleza análoga» de titularidad estatal «cuya gestión no se reserve la Administración General del Estado» (art. 77.9). Finalmente, Aragón asume *ex art. 71.45* la competencia exclusiva sobre el patrimonio cultural de interés autonómico, «en especial las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón», inciso que traduce en términos competenciales la directriz sobre política pública de retorno del patrimonio cultural que figura en el art. 22 del Estatuto.

Estas previsiones se cierran con la reiteración, en la disposición adicional primera, de la participación de la Comunidad Autónoma en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón. Pese a que se trata de un órgano sometido a la tutela del Estado, a quien corresponde en exclusiva su regulación, el Estatuto de Autonomía no ha dudado en proclamar que «dicho Patronato informará con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón o a su gestión unificada». Más allá de la consideración que esta previsión estatutaria pueda merecer cuando se la contempla como un intento de limitar la libertad reguladora que corresponde al legislador estatal, es lo cierto que en ella se expresa una sincera preocupación por la integridad de un archivo histórico sin parangón, como es el Archivo de la Corona de Aragón, que pudiera verse afectada por la aplicación de lo establecido en la disposición adicional decimotercera del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que favorece la exclusión de los fondos propios de Cataluña del Archivo de la Corona de Aragón. Sobre ello ha tenido ya ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 31/2010, de 28 de junio, y 46/2010, de 8 de septiembre, a las que dedicaremos nuestra atención en próximas páginas.

2. Las sucesivas leyes aragonesas sobre lenguas y modalidades lingüísticas

Con la aprobación de la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, el legislador autonómico dio pronto cumplimiento al mandato plasmado en el art. 7.2 del nuevo Estatuto de Autonomía. Sin embargo, esta Ley apenas estuvo vigente cuatro años, al haber sido derogada por la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón.

Sorprende el hecho de que esta sucesión de normas no merezca consideración alguna en la Ley 9 de mayo de 2013, más allá de la lógica e imprescindible mención de la Ley 10/2009 en su cláusula derogatoria. No se trata de que el preámbulo de la Ley 3/2013 no dé razón alguna de las causas que han movido a las Cortes de Aragón a derogar un texto legal que ha quedado inédito, identificando las carencias de que, a juicio del Parlamento regional, adolecía la Ley de 2009. Es lo menos que cabría esperar de un legislador democrático que rindiera cuenta de sus actos. Sin embargo, en este caso, las Cortes de Aragón no sólo no han cumplido con este requisito sino que no han tenido reparo alguno en reproducir, sin apenas modificaciones, el párrafo de la parte dispositiva de la Ley 10/2009 en el que se consignaba la finalidad perseguida por el legislador:

«Con la presente Ley se quiere dar cumplimiento a la obligación emanada del Estatuto de Autonomía en el reconocimiento del derecho de todos los hablantes a utilizar su lengua y modalidad lingüística propia, patrimonio común que contribuye a la construcción de una sociedad [en el texto de 2009 se hacía mención de “una Europa”] basada en los principios de la democracia y la diversidad cultural.»

Como puede apreciarse en el pasaje del preámbulo ahora reproducido, ninguna referencia se hace en él a la existencia de una ley previa que, parafraseando al reiterativo legislador autonómico, «quiso dar cumplimiento» a un mandato estatutario. Pareciera que la Ley 10/2009 nunca hubiera existido. O que fuese apenas un documento del que rescatar y reciclar algunos contenidos. Si de reciclar se trataba, acaso no hubiera sido impertinente aprovechar la reproducción para subsanar las deficiencias de redacción que aquejaban ya al texto de 2009. Y es que, más allá de la atormentada referencia que en el pasaje que ahora nos ocupa se hace a «la obligación emanada del Estatuto de Autonomía en el reconocimiento del derecho de todos los hablantes a utilizar su lengua y modalidad lingüística», es lo cierto que ninguna de las dos leyes está redactada con el cuidado en la expresión que demanda no ya todo texto legislativo sino, más específicamente, una ley de lenguas³⁶.

³⁶ Al respecto, baste un ejemplo tomado de la Ley 3/2013, actualmente vigente. En este texto legal y en relación con los derechos lingüísticos, el art. 3.3 llega a proclamar que «los poderes públicos aragoneses reconocerán el ejercicio de estos derechos, a fin de que sean efectivos y reales». No se acaba de comprender muy bien cuál es el sentido y alcance del reconocimiento del ejercicio

La Ley 10/2009 atribuía en exclusiva al castellano la condición de lengua oficial en Aragón (art. 2.1), en tanto que proclamaba que «el aragonés y el catalán son lenguas propias originales e históricas de nuestra Comunidad Autónoma» (art. 2.2), que, en cuanto tales, «gozarán de protección y se garantizarán y favorecerán su enseñanza y el derecho de los hablantes a su uso en las zonas de utilización histórica predominante de las mismas, especialmente en relación con las Administraciones Públicas» (art. 2.3). La propia Ley llevaba a cabo una zonificación lingüística del territorio autonómico diferenciando en su art. 7.1 las siguientes áreas:

- a) una zona de utilización histórica predominante del aragonés, junto al castellano, en la zona norte de la Comunidad Autónoma.
- b) Una zona de utilización histórica predominante del catalán, junto al castellano, en la zona este de la Comunidad Autónoma.
- c) Una zona mixta de utilización histórica de ambas lenguas propias de Aragón, junto al castellano, en la zona nororiental de la Comunidad Autónoma.
- d) Una zona de uso exclusivo del castellano con modalidades y variedades locales.»

La concreción de los municipios que componían cada una de estas zonas se defería a la decisión del Gobierno de Aragón «previo informe del Consejo Superior de las Lenguas de Aragón» (art. 9). Sirva esta referencia al Consejo Superior de las Lenguas de Aragón para hacer mención de uno de los puntos más discutibles de la Ley de lenguas de 2009: la creación de un entramado institucional que en absoluto se corresponde con la realidad lingüística de Aragón. Inopinadamente, la Ley no se limitaba a crear el Consejo Superior de las Lenguas de Aragón —a cuyo régimen jurídico se dedicaban los arts. 10 a 14— sino que, además, establecía dos instituciones académicas: la Academia de la Lengua Aragonesa y la Academia Aragonesa del Catalán (art. 15.1).

El proceso de elaboración de la Ley de lenguas de 2009 estuvo jalonado de discrepancias y desencuentros entre los partidos políticos con representación parlamentaria. Entre otros extremos, fue objeto de singular controversia la decisión del legislador de denominar catalán a la variante dialectal de esta lengua hablada en la zona oriental de Aragón. Una controversia que estuvo presente en el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por once municipios en relación con diversos preceptos de la Ley —inadmitido por el ATC 108/2010, de 28 de septiembre, por razones procesales— y que está en el origen de la nueva Ley de lenguas de 2013.

La Ley 3/2013 simplifica notablemente el aparato institucional que en materia de lenguas creara la Ley de 2009, suprimiendo el Consejo Superior y reduce a una sola —la Academia Aragonesa de la Lengua— las dos academias

de un derecho. En este punto era más precisa la Ley de 2009, que ordenaba a los poderes públicos autonómicos que «garantizaran» el ejercicio de los derechos lingüísticos.

contempladas en el texto legal de 2009 (art. 7). También se reduce el número de zonas lingüísticas en que se divide el territorio autonómico a los efectos de la aplicación de la Ley, identificándose exclusivamente: «Una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas» y «una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia del área oriental de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas» (art. 5), defiriéndose a la decisión posterior del Gobierno de Aragón la declaración de los municipios integrantes de cada una de estas zonas (art 6).

Por lo demás, nada hay en el régimen sustantivo de la Ley de lenguas de 2013 que explique el cambio normativo sobrevenido. De modo que bien puede afirmarse que la sucesión legislativa parece responder únicamente al sensato propósito de aligerar el aparato institucional autonómico en materia de lenguas, conjurando el riesgo de burocratización que latía en la Ley de 2009, y al más discutible de alterar la denominación de las lenguas minoritarias habladas en Aragón, fruto del afán por distinguirse y por establecer lindes infranqueables, que sólo son tales para quienes creen que la realidad lingüística se escribe en las páginas de los diarios oficiales. Designar con diversos nombres un mismo idioma no es solo un vicio lingüístico sino también síntoma de la incapacidad para convivir en la diversidad. Confiemos en que el ejemplo no cunda en otras latitudes y podamos seguir llamando español a la lengua en que nos entendemos hispanohablantes de ambos hemisferios.

3. Diversos pronunciamientos recientes del Tribunal Constitucional de interés para el Derecho aragonés del patrimonio cultural

A lo largo de los últimos años, el Tribunal Constitucional ha dictado diversas Sentencias de indudable interés para la adecuada comprensión del momento presente del Derecho del patrimonio cultural aragonés. Por un lado, se ha pronunciado acerca de la compatibilidad de la disposición adicional decimotercera del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña —que integra «los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona» en el sistema de archivos de Cataluña— con la competencia exclusiva del Estado sobre este archivo histórico (SSTC 31/2010 y 46/2010). Por otro, ha dado la razón a la Generalitat de Cataluña en un conflicto positivo de competencia trabado con ocasión del ejercicio por el Gobierno de Aragón de los derechos de adquisición preferente respecto de los bienes que en su día formaran parte del Monasterio de Sigena (STC 62/2012).

A. Acerca de la integridad del Archivo de la Corona de Aragón: SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 46/2010, de 8 de septiembre

Es difícil exagerar la importancia que para la historiografía encierra el Archivo de la Corona de Aragón. Sirvan como muestra las palabras con las que

se abre el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre, por el que se crea el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón:

«El Archivo de la Corona de Aragón, de titularidad y gestión estatal, es un archivo de excepcional importancia y de interés supracomunitario, ya que corresponde a una de las entidades históricas fundamentales, la Corona de Aragón, que constituyó parte esencial en el proceso de formación de España. Sus fondos documentales afectan al decurso histórico de territorios actualmente bajo distintas soberanías —el Rosellón, la Cerdeña, el Conflent y el Vallespir, Córcega, Cerdeña, Sicilia— y especialmente a cuatro comunidades autónomas —Comunidad Autónoma de Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad Autónoma de Aragón y Comunidad Autónoma de las Illes Balears—. Dicho archivo constituye un patrimonio documental comunitario que requiere la atención y cuidado inexcusable del Estado y la colaboración que los Estatutos de las cuatro comunidades autónomas mencionadas han previsto.»

El Archivo, que tiene su sede en Barcelona —en rigor, sus sedes, pues desde 1994 a la sede histórica del Palau del Lloctinent se sumó un edificio de nueva planta en la evocativa calle Almogàvers—, ha sido objeto de constante atención por parte de los legisladores estatutarios. Así, el primitivo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, incluyó una disposición adicional segunda en la que se preveía que «mediante la correspondiente norma del Estado, y bajo la tutela de éste, se creará y regulará la composición y funciones de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, en el que tendrán participación preeminente la Generalidad de Cataluña, otras Comunidades Autónomas y provincias, en su caso³⁷.» La senda abierta por el Estatuto de Cataluña fue transitada por los sucesivos legisladores estatutarios de las Comunidades Autónomas cuyos territorios formaron parte en su día de la Corona de Aragón. Ese tránsito no discurrió enteramente por las lindes del camino pues los diversos paseantes fueron ampliando la vereda, en este caso aportando su sabiduría normativa.

Así, en la redacción originaria del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se introducía la cautela de que el Patronato «contará, en todo caso, con una representación paritaria de las Comunidades Autónomas interesadas en el mismo» (disposición adicional segunda). Ese carácter paritario no debió de satisfacer por entero las ansias culturales de la Comunidad Autónoma y fue necesario proceder a una reforma estatutaria en la que se incluyó una nueva disposición adicional tercera cuyo primer apartado establece que «por medio de la correspondiente norma del Estado se creará y regulará la composición y funciones del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, patrimonio histórico del Pueblo Valenciano, compartido con otros pueblos de

³⁷ La previsión estatutaria contrasta con la salvaguarda expresa de la competencia estatal respecto del Archivo que figuraba en el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932, donde se establecía que «la Generalidad se encargará de los servicios de Bellas Artes, Museos, Bibliotecas, conservación de monumentos y archivos, *salvo el de la Corona de Aragón.*»

España, en la que tendrá participación preeminente la Comunitat Valenciana y otras comunidades autónomas.» No falta, como se ve, el anacoluto propio de un discurso descuidado, la sutil reivindicación de un archivo histórico creado cuando la existencia de pueblo alguno era pura entelequia, ni, en fin, la transformación de la «representación paritaria» en «participación preeminente», emulando con ello al legislador estatutario catalán de 1979. Afán de emulación que aquejó asimismo a los legisladores estatutarios balear (disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, que hacía referencia a la «participación preeminente de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en igualdad con las demás Comunidades Autónomas afectadas») y aragonés (disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de 1982, que emplea términos idénticos a los manejados por el legislador estatutario balear, con la lógica salvedad de la mención singularizada de la Comunidad Autónoma).

La atención que han prestado los Estatutos de Autonomía al Archivo de la Corona de Aragón ha conocido un nuevo hito con ocasión de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuya disposición adicional decimotercera, rubricada «Fondos propios y comunes con otros territorios» se establece lo siguiente:

«Los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Para la gestión eficaz del resto de fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat debe colaborar con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades Autónomas que tienen fondos compartidos en el mismo y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo.»

Se deslinda así el tratamiento de los fondos archivísticos en función de que sean «propios de Cataluña» o «comunes con otros territorios de la Corona de Aragón». Para los primeros se contempla su plena integración en el sistema de archivos de Cataluña; en relación con los segundos, y en aras de su «gestión eficaz» el nuevo Estatuto de Autonomía abandona la apuesta por la integración de la Generalitat *en* el Patronato del Archivo en favor de la colaboración *con* el Patronato, colaboración que se articulará a través de los cauces «que se establezcan de mutuo acuerdo».

La constitucionalidad disposición adicional decimotercera del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña fue controvertida hasta en cuatro procesos constitucionales, el primero de los cuales —recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente a diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006— fue resuelto por la STC 31/2010, de 28 de junio, en cuyo fundamento jurídico 74 se sienta la doctrina reiterada en los siguientes pronunciamientos. Una doctrina con la que parece pretenderse conjurar el riesgo de disgregación

de los archivos históricos concernidos. Concretamente, se dice lo siguiente en el mencionado fundamento jurídico 74 de la STC 31/2010:

«El primer inciso de la disposición adicional decimotercera determina que ‘los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña’. Se trata, por tanto, de ‘fondos’ que forman parte del sistema de archivos de Cataluña, si bien se localizan físicamente en archivos estatales. El art. 149.1.28 CE reserva al Estado la titularidad de determinados archivos, sin perjuicio de su posible gestión por las Comunidades Autónomas, por lo que los Estatutos de Autonomía no pueden atribuir a las Comunidades Autónomas potestades de disposición sobre los bienes o fondos de los archivos de titularidad estatal que menoscaben o perturben las competencias del Estado para regular y gestionar sus archivos. Ahora bien, la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos.

Por su parte el segundo inciso de la disposición estatutaria, que prevé la colaboración de la Generalitat con el Patronato del Archivo de Aragón, con el Estado y con las Comunidades Autónomas que tienen fondos en el mismo, no contraviene la Constitución en cuanto manifestación del principio de cooperación, que es consustancial al Estado Autonómico, obviamente sin suponer limitación de la plena libertad del Estado para ordenar y realizar la gestión de unos archivos que son de su exclusiva competencia.»

Se conjura así el riesgo potencial de disgregación del Archivo de la Corona de Aragón en una cláusula de «sobreprotección» de sus fondos archivísticos³⁸. Dicho de otro modo: la inclusión de esos «fondos propios» en el sistema de archivos de Cataluña no requiere de su salida de los archivos históricos concernidos, en los que en todo caso seguirán conservándose, sino que representa una medida adicional de protección del patrimonio archivístico.

Como ya se ha avanzado, la doctrina sentada en el fundamento jurídico 74 de la STC 31/2010, de 28 de junio, fue posteriormente reiterada en las SSTC 46/2010, de 8 de septiembre, desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón; 47/2010, también de 8 de septiembre, desestimatoria del recurso formulado por el Gobierno de Baleares, y

³⁸ Riesgo tanto mayor cuanto que el legislador estatutario hace uso de unos términos «fondos propios de Cataluña» y «fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón» manifiestamente anacrónicos y que, como acertadamente advierte el Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en su Voto particular discrepante a la STC 46/2010, entrañan el riesgo de convertir el Archivo de la Corona de Aragón en «un ‘archivo de archivos’ con documentación fragmentaria y existiría en él un contenido que afecta exclusivamente a Cataluña, con fondos que son fondos propios de Cataluña y deben ser gestionados, en consecuencia, por la Comunidad Autónoma catalana».

48/2010, de 9 de septiembre, desestimatoria del recurso planteado por el Gobierno de la Generalitat Valenciana. Adviértase que la doctrina no es en modo alguno pacífico, como demuestran los Votos particulares discrepantes formulados por el Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien postuló en todo momento la declaración de inconstitucionalidad de la disposición estatutaria porque «gestionar un archivo no es dividirlo ni patrimonializar parte de sus fondos para ejercer luego sobre ellos competencias exclusivas».

Al paso de ese mismo riesgo de disgregación de uno de nuestros más importantes archivos históricos pretende salir la disposición adicional primera del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón cuando establece que el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón «informará con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón o a su gestión unificada». Esta previsión estatutaria se corresponde con la función atribuida al Pleno del Patronato por el art. 5.1 g) de su norma de creación (Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre), toda vez que, en virtud de este precepto reglamentario, el Pleno debe «emitir preceptivamente informe sobre cualquier propuesta de salida permanente de fondos del archivo». No puede afirmarse que la norma estatutaria dote de especial rigidez a esta atribución reglamentaria de funciones a un órgano colegiado, pero habremos de convenir en que contribuye a preservar la integridad de uno de los mayores fondos archivísticos existentes en Europa, cuyo interés rebasa, con toda evidencia, los límites territoriales de las actuales Comunidades Autónomas y aun de los presentes Estados nacionales.

B. La protección de los bienes del Monasterio de Sigüenza: STC 6/2012, de 18 de enero

En el curso de la ya larga polémica que anima la política cultural aragonesa en relación con la protección de los bienes eclesiásticos de la franja oriental, el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón acordó, por Orden de 8 de agosto de 1997, complementada por nueva Orden de 10 de febrero de 1998, el ejercicio del derecho de retracto sobre bienes adquiridos por la Generalitat de Cataluña otrora sitos en el Real Monasterio de Sigüenza. Estas Órdenes dieron lugar a la formalización por la Generalitat de Cataluña de un conflicto positivo de competencia que ingresó en el Tribunal Constitucional el 22 de junio de 1998, se tramitó con el número de registro 2799-1998 y se resolvió mediante Sentencia estimatoria de la pretensión anulatoria de las órdenes controvertidas por la actora que lleva fecha de 18 de enero de 2012. Ciertamente, la respuesta se hizo esperar, y no es seguro que los lectores de jurisprudencia constitucional convengan en que el producto justifique una demora de trece años y seis meses largos.

La primera de las cuestiones que debe dilucidar la Sentencia es la relativa a la existencia misma de un conflicto constitucional de competencias, pues la representación letrada del Gobierno de Aragón adujo que la controversia ver-

saba exclusivamente sobre el ejercicio de unas determinadas competencias, sin que de los planteamientos de la recurrente pudiera inferirse que estuviese en juego una determinada interpretación del alcance de los títulos competenciales respectivos. Pues bien, para concluir que efectivamente existía un auténtico conflicto constitucional de competencia la STC 6/2012 efectúa una interpretación del objeto y alcance de este cauce procesal que priva al conflicto positivo de competencia de sus perfiles propios y amenaza con convertirlo en el remedio habitual de resolución de controversias interadministrativas que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas siempre que la parte actora invoque, siquiera sea remotamente, la incidencia del acto o disposición impugnada en su esfera competencial o en el pacífico ejercicio de sus competencias.

Es ilustrativo, a este respecto, lo apuntado en el fundamento jurídico 4 de la Sentencia que nos ocupa: «contrariamente a lo alegado por la representación del Gobierno aragonés, la parte promotora del conflicto discute en su demanda las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de patrimonio histórico y cultural [art. 36.1 g) EAAr, posteriormente art. 35.1.33 EAAr] pues denuncia que su titular las ha ejercido extralimitadamente con invasión de sus propias competencias en esta materia, asumidas en el Estatuto de Autonomía (arts. 9.5 y 9.6). A juicio de la entidad demandante, el exceso de los límites competenciales se habría producido al pretender ejercitar el Gobierno de Aragón, mediante las citadas órdenes del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, el derecho de retracto sobre unos bienes eclesiásticos procedentes del Monasterio de Sigüenza que fueron adquiridos en 1983 y 1992 por la Generalitat de Cataluña, y en los que no concurrían los requisitos legales y fácticos que permiten ejercer tal derecho. En el escrito de demanda se puntualiza que la petición formulada a este Tribunal no es la determinación de la titularidad de dichos bienes, sino la declaración de que la potestad administrativa de tutela sobre patrimonio histórico corresponde a la Generalitat en virtud de su Estatuto de Autonomía, como efectivamente se hace en el *petitum* de la demanda, en el que se solicita la consiguiente nulidad de las órdenes impugnadas por estimar que vulneran el orden competencial.»

La argumentación empleada en este fundamento jurídico resulta excesivamente artificiosa y enmarañada, pues tras la mención a los preceptos estatutarios que se incluye en el pasaje reproducido en el párrafo anterior y una vez afirmado que las órdenes controvertidas «deben considerarse ‘disposiciones’ emanadas de la autoridad de otra Comunidad (art. 631 LOTC en relación con los arts. 61.2 y 62 LOTC) impugnables en vía de conflicto constitucional», se introducen consideraciones de estricta legalidad y que obligan a una interpretación de lo establecido en la Ley del patrimonio histórico español, texto normativo que en ningún momento se ha afirmado que forme parte del bloque de constitucionalidad (párrafos cuarto y quinto del fundamento jurídico 4).

Esta interpretación dista mucho de ser pacífico, como ilustran los dos Votos discrepantes formulados por cuatro Magistrados —la Magistrada Elisa Pérez Vera formula un Voto particular al que se adhiere el Magistrado Ramón Rodríguez Arribas y el Magistrado Francisco José Hernando Santiago formula otro Voto particular, al que se adhiere el Magistrado Francisco Pérez de los Cobos Orihuel—. En ambos Votos particulares se defiende la inadmisibilidad del conflicto por falta de jurisdicción del Tribunal para resolver una controversia carente de contenido constitucional.

Sea como fuere, lo cierto es que tras concluirse que «la pretensión competencial de la actora tiene indudable relieve constitucional», su estimación se basa en una confusa amalgama de motivos cuya simple agregación no puede considerarse que satisfaga las expectativas de argumentación que hemos de depositar en toda resolución del Tribunal Constitucional. Como atinadamente indica el Magistrado Francisco José Hernando Santiago en su Voto particular, «la Sentencia, una vez afirmada la competencia del Tribunal para dirimir el conflicto, incorpora la *ratio decidendi* en su último párrafo, en el que se apuntan razones diversas cuya incidencia real en la decisión no resulta nítida. Así, junto a ‘la funcionalidad general del territorio en el entramado de distribución de competencias operado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad’ y el estar ‘ante la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico’, también se traen a colación otras razones como ‘la falta de recurso a las técnicas de colaboración entre Comunidades Autónomas’ o a que ‘Cataluña venga cumpliendo la función de preservación del patrimonio histórico y artístico de España’ y a que los bienes sobre los que versa la controversia ‘están en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña’.» Recordemos por un instante el contenido de ese párrafo final de la STC 6/2012:

«Así, desde la consideración de que el objetivo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección del patrimonio histórico es la preservación de los bienes de esta naturaleza y tomando en cuenta no sólo la señalada funcionalidad general del territorio en el entramado de distribución de competencias operado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, sino también que nos encontramos ante la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico y ante la falta de recurso a las técnicas de colaboración entre Comunidades Autónomas, debemos concluir que en el presente caso prevalece la competencia que corresponde a Cataluña, a cuyo cuidado —y como resultado de las más diversas circunstancias— se hallan los bienes relacionados en las órdenes dictadas por el Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón. Ciertamente, al ejercer su competencia sobre patrimonio histórico sobre los bienes que se hallan en su territorio —con independencia de cuál sea el origen de los mismos—, Cataluña viene cumpliendo la señalada función de preservación del patrimonio histórico y artístico de España, y resulta constitucionalmente congruente desde esta perspectiva, toda vez que los bienes sobre los que versa la controversia están en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña, que los mismos permanezcan en la Comunidad Autónoma en la que se encuentra.» (FJ 8)

Se acumulan criterios que llevan a apreciar una inopinada «prevalencia» de la competencia invocada por la Generalitat de Cataluña, conclusión en sí misma impropia de un conflicto constitucional de competencia. Y es que habremos de convenir nuevamente en que no está falta de razón la crítica que a la opinión mayoritaria eleva en este punto el Magistrado Francisco José Hernando Santiago, quien sostiene que «hubiera sido deseable que la decisión del conflicto viniera sustentada en una exposición argumental que, más allá de resolver el concreto destino de los bienes controvertidos, supusiera una verdadera delimitación competencial —como exige el art. 66 LOTC— pues es obvio que si la adopción de medidas de ejecución ‘encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón’ (arts. 71.45 y 22.2 EAAr) tiene como límite constitucional el que los bienes reclamados (‘con independencia de cuál sea el origen de los mismos’ se dice en el mencionado último párrafo) no se encuentren fuera de su territorio, en tal caso la previsión del Estatuto aragonés deviene en vacía o no tiene otro alcance, al menos respecto de bienes que se encuentren en posesión de instituciones públicas de Cataluña, que el recurso a las técnicas de colaboración entre Comunidades Autónomas.» «Si, por el contrario —continúa reflexionando el citado Magistrado en el cierre de su Voto particular discrepante— se pretende ceñir el alcance de la Sentencia a los concretos bienes que han provocado la controversia, se estaría reconociendo implícitamente que el Tribunal ha actuado haciendo suya la función que el art. 117.3 de la Constitución atribuye a los Juzgados y Tribunales ordinarios.»

En efecto, si la pretensión competencial de la actora reviste un «indudable relieve constitucional», según se asevera en el fundamento jurídico 4 *in fine* de la Sentencia, el canon aplicado para resolver la controversia tenía que ser igualmente un canon de constitucionalidad, algo que se echa de menos en la STC 6/2012, que opta por dilucidar el conflicto mediante un auténtico juicio de eficacia de las medidas protectoras adoptadas en su día por la Generalitat de Cataluña sin que de ese juicio puedan inferirse pautas para evitar la reiteración futura de conflictos similares. ¿Acaso se pretende erigir en parámetro de enjuiciamiento la suficiencia —«adecuación» es el término empleado por la Sentencia— de las condiciones de protección de un bien cultural para identificar a la instancia territorialmente competente? Si así fuera, el ejercicio —y aun quizás la titularidad misma— de las competencias trasladaría su centro de gravedad desde el criterio del interés general propio al de la eficacia.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Una versión anterior de este estudio que llevaba por título «Veinticinco años de legislación aragonesa sobre patrimonio cultural» se publicó en el núm. 15 de la revista *Patrimonio Cultural y Derecho*, pp. 51 y ss.

Cualquier aproximación al Derecho de los bienes culturales debe arrancar con la lectura de las excelentes exposiciones generales llevadas a cabo por C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Civitas-Instituto García Oviedo, Madrid, 1990; M. R. ALONSO IBÁÑEZ, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992, y J. M. ALEGRE AVILA, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.

Por lo que hace específicamente a la normativa aragonesa en la materia, sirva la cita de los capítulos «Cultura», redactado por J. M. ALEGRE ÁVILA para la obra colectiva, dirigida por J. BERMEJO VERA y F. LÓPEZ RAMÓN, *Tratado de Derecho público aragonés*, Civitas, Madrid, 2010, pp. 1997 y ss. Para profundizar en el análisis de la Ley del patrimonio cultural aragonés, remito a los trabajos integrados en el volumen *Estudio sistemático de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés*, Zaragoza, 2001, que tuve el honor de dirigir.

La construcción de la teoría de los bienes culturales se ha llevado a cabo fundamentalmente en la doctrina italiana y arranca, como es sobradamente conocido, de los trabajos de la Comisión Franceschini, cuyo informe puede consultarse en la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1 (1966), pp. 119 y ss. La exposición más destacada es, sin duda, debida a M. S. GIANNINI, «I beni culturali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1 (1976), pp. 3 y ss., también publicado en *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, A. Giuffrè, Milán, vol. III, pp. 655 y ss.

La STC 6/2012, de 18 de enero, ha sido objeto de dos sugestivos comentarios críticos por parte de F. LÓPEZ RAMÓN, «Potestades públicas y prevalencia entre competencias autonómicas en el conflicto de Sijena (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2012, de 18 de enero)», *Revista Aragonesa de Administración Públicas*, núm. 39-40 (2012), pp. 403 y ss., y J.M. ALEGRE AVILA, «Justicia constitucional y legalidad histórica: el tanteo y re-tracto ante el Tribunal Constitucional (los bienes del Monasterio de Sigena y la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2012, de 18 de enero)», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 16 (2012), pp. 417 y ss.

MEDIO AMBIENTE

Antonio EMBID IRUJO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA EXTENSIÓN DEL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE Y UN INTENTO DE APROXIMACIÓN.— II. LA CUESTIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y LA VALORACIÓN DE SU PRESENCIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.— III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. LA FUNCIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA. LOS INSTRUMENTOS MEDIANTE LOS QUE SE EXPRESA.— IV. LAS COMPETENCIAS SOBRE MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN: 1. Tipos de competencias: exclusivas, compartidas y de ejecución. 2. Los espacios naturales protegidos y la gestión de los parques nacionales.— V. MENCIÓN A LA LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.— VI. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE EL AGUA Y LA NORMATIVA EMITIDA CONFORME A ELLAS. MENCIÓN A LA CONFLICTIVIDAD DE TIPO CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TÍTULOS Y PRECEPTOS QUE SOBRE EL AGUA APARECEN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: 1. Los títulos competenciales regulados en el Estatuto de Autonomía y la discusión sobre los mismos ante el Tribunal Constitucional. 2. La normativa aragonesa en materia de aguas.— VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN. LA EXTENSIÓN DEL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE Y UN INTENTO DE APROXIMACIÓN

El objeto de este trabajo reside en el análisis y descripción de las competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón posee en el ámbito del medio ambiente así como en sistematizar lo más relevante de la intervención normativa de la Comunidad en esa materia. Es claro, por lo tanto, que el sentido y funcionalidad de estas páginas va a depender, sustancialmente, de la extensión que tenga el concepto de medio ambiente¹.

Esta es una cuestión muy difícil de establecer y ello por distintas causas: una la relativa novedad de la expresión en el derecho español (que no apareció hasta el RAMINP de 1961) y también, desde luego, por la misma indeterminación que va necesariamente vinculada a ella². Así y dentro de esa indeterminación notada, puede recordarse la definición que del medio ambiente existe en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como el «conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos», definición bastante vaga e imprecisa como para poder deducir algo medianamente útil a partir de la misma.

En realidad el comienzo de la acotación de la expresión debe comenzar por dilucidar una cuestión esencial y es la de si el ordenamiento jurídico al que necesariamente tiene que ir referida la pregunta acerca de la extensión

¹ Esta era también la preocupación de las primeras páginas del trabajo de DOMPER FERRANDO que figuró en las tres primeras ediciones de este *Derecho Público Aragonés*. En la tercera edición (2005) puede verse en las pp. 695 y ss.

² Sin incidir, otra vez, en la cuestión tan mencionada sobre la «duplicación» que supone en español la expresión «medio ambiente», alejada de los más simples conceptos en otros idiomas como *environnement* (inglés), *environnement* (francés), *umwelt* (alemán), *ambiente* (italiano y portugués) etc... En este primer apartado del trabajo se siguen ideas expuestas con más desarrollo en EMBID IRUJO A. y EMBID TELLO A.E. (2006, *in totum*) debiendo en este lugar también referirnos a la bibliografía allí utilizada que ahora no es posible reproducir por razones objetivas de finalidad del trabajo.

del medio ambiente, se basa en una concepción antropocéntrica o ecocéntrica. Esa disyuntiva tiene que ser respondida necesariamente en el derecho español en el sentido antropocéntrico dada la clara dicción del art. 45.1 CE cuando se refiere al «medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona»³, la permanente tradición normativa y, además, posiciones mayoritarias, casi unánimes, en la doctrina sobre la cuestión⁴ que denotan la concepción de una naturaleza que está al servicio de la humanidad, tal y como el antropocentrismo construido a partir del s. XVIII expresa continuamente⁵.

Es claro que el tratamiento de esta cuestión se hace desde enfoques exclusivamente jurídicos (del derecho vigente y predominante hoy en día) aunque en términos biológicos no admita discusión el hecho de que el hombre es inescindible del medio en el que vive y que, igualmente fenómenos más que evidentes como el del cambio climático, estén planteando, por razones de conveniencia de la especie, la necesidad de no mantener de forma tan exclusiva una concepción antropocéntrica del derecho (la naturaleza al servicio del hombre).

En todo caso es evidente el punto de partida señalado en relación, hasta ahora, al derecho español lo que se demuestra, por ejemplo, en la concepción confesadamente antropocéntrica que muestra la STC 102/1995 al señalar que:

«El ambiente...es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí».

Si bien el mismo TC ha manejado en algunas ocasiones un adecuado contrapeso a lo que se acaba de indicar, resaltando el carácter «complejo y poli-

³ Podría indicarse, sin mucho miedo a la equivocación, que esta orientación es la de la generalidad de los ordenamientos jurídicos, al menos de los más relevantes. Nótese, además, cómo el derecho español tiene un punto de partida, más que comprensible, en la «dignidad de la persona», cuando comienza la exposición en la CE de la regulación jurídica de los derechos fundamentales (art. 10). Otros ordenamientos jurídicos son más permeables a otro tipo de tratamiento, como la Ley Fundamental de Bonn, que aun partiendo en su art. 1.1 de la dignidad de la persona, que es «intangibles» (la historia manda) no duda en introducir en su art. 20 a) nuevas orientaciones que, desde mi punto de vista, son además de respetables, imitables. Así el precepto mencionado indica que «El Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del orden constitucional, *los fundamentos naturales de la vida y los animales* a través de la legislación y de acuerdo con la Ley y el Derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial» (el resalte tipográfico es mío).

⁴ Otra vez me refiero a la bibliografía utilizada en el trabajo citado en la nota 1.

⁵ De forma claramente contraria a lo que se está indicando se expresa la Constitución de Ecuador de 2008 cuando consagra, y de forma rotunda, los derechos de la naturaleza, haciendo de los mismos, incluso, materia justiciable. Ello no sólo es una proclamación constitucional, sino que tiene en el desarrollo normativo y en la práctica judicial una adecuada prolongación como cualquiera que se aproxime a ese derecho puede comprobar. Es claro que se conoce ya una extensión de esta influencia a través de otros derechos, siempre en el ámbito latinoamericano. Cómo pueda extenderse a otros espacios territoriales este diverso punto de partida, es cuestión difícil de responder ahora, pero la negativa apresurada sería una respuesta muy simple dadas las rápidas transformaciones de concepciones tradicionales que un cambio climático acelerado están planteando y plantearán en el futuro necesariamente.

facético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente» así como la operativa transversal del medio ambiente (lo que) «determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico» (SsTC 64/1982 y 102/1995).

Esa transversalidad puede significar muy variadas cosas, como es obvio, pero en el ámbito concreto del derecho quiere decir que afecta al derecho administrativo, constitucional, civil, penal, financiero, mercantil, internacional...lo que implica que en todas estas ramas del derecho es posible encontrar (y ver continuamente desarrolladas) prescripciones normativas sobre el medio ambiente.

A partir de esta transversalidad y continuando con la referencia a la por tantos motivos capital STC 102/1995, debo indicar que la misma considera como componentes dentro del medio ambiente a las aguas, la atmósfera, la fauna, flora y los minerales⁶ y también a ciertas actividades humanas sobre esos componentes que generen agresiones al ambiente o riesgos potenciales para el mismo, entre las que incluye la agricultura, industria, minería, urbanismo y transporte y añade:

«Está claro que la transversalidad predicada no puede justificar su vis expansiva, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora».

De lo que resulta que estas palabras, «preservación, conservación o mejora» de los recursos naturales, son fundamentales para determinar el concepto de medio ambiente⁷ y, por tanto, su contenido y las normas que deben considerarse dentro o fuera de él, lo que tiene una importancia fundamental desde el punto de vista de la distribución competencial entre Estado y CCAA sobre el medio ambiente, pues los poderes de uno y de otro pueden ser distintos (lo son muchas veces) según que dichas normas puedan encuadrarse

⁶ L. KRAMER (1998, p. 76) inserta el «clima» dentro de esos recursos naturales siguiendo una Declaración de Naciones Unidas de 1976 sobre cambio climático.

⁷ Sin duda que «preservación, conservación y mejora» relativos a los recursos naturales son equivalentes en su extensión a la expresión «utilización racional» que el art. 45.2 CE refiere también a los recursos naturales. No parece que la inclusión del «patrimonio cultural» dentro del medio ambiente goce hoy de favores doctrinales expresos, pese a que en el pasado y desde la voluntad de preservación de determinados espacios naturales, sí que se utilizaron figuras propias del patrimonio cultural (vid. la Ley de 1933, por ejemplo); hoy y en la línea que indico, el paisaje sí que parece claramente incluíble en el concepto de medio ambiente tal y como resalta expresamente el TC en la Sentencia 102/1995 repetidamente citada: «El paisaje es una «noción estética, cuyos ingredientes son naturales —la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar— y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciando antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional de medio ambiente».

claramente en el concepto de medio ambiente (aun estando vinculadas, por ejemplo, a la agricultura o a la industria) o fuera del mismo⁸.

Y en esta tónica de centrar en la preservación, conservación o mejora la característica última de las normas (y de los elementos) que deben incluirse en el medio ambiente, parece claro que también lo que son elementos perturbadores del mismo como el ruido, los residuos o las radiaciones deben entrar dentro de su consideración. Todo esto da idea de la necesidad de permanente actualización de un concepto como el de medio ambiente que de forma tan estrecha, en muchos de sus componentes, se relaciona con los avances tecnológicos, aceleradísimos en los tiempos contemporáneos. Como dijo la STC 16/2004:

«Habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada»⁹.

Debiendo necesariamente indicar, otra vez de la mano del TC, que el medio ambiente no puede construirse sobre elementos separados sino en su interacción:

«El medio no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos...cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno» (STC 102/1995).

Según todo eso y recordando lo ya escrito anteriormente en otro lugar, se podría llevar a cabo una definición de la actividad de protección del medio ambiente en este sentido:

«Toda actividad (de los poderes públicos) de preservación, conservación y mejora de los elementos ambientales, que incluyen el suelo, las aguas, la atmósfera, la flora y fauna, los recursos minerales, los espacios naturales, el paisaje natural, el clima y la interacción de los mismos, contra elementos agresores como los residuos, las vibraciones especialmente el ruido, la radiación artificial y la modificación genética y que debe integrarse en cualquier ámbito competencial que afecte a tales elementos, como por ejemplo las actividades agrícolas, mineras, industriales o urbanísticas y de ordenación del territorio»¹⁰.

Este es el punto de partida necesario para el entendimiento del reparto competencial sobre medio ambiente (III y IV) y de la congruente y necesaria especificación de las normas aragonesas que deben ser objeto de consideración

⁸ La jurisprudencia constitucional está llena de múltiples ejemplos en los que se trata de dilucidar, precisamente, lo que se resume en el texto en unas pocas frases.

⁹ Sobre el riesgo derivado de las nuevas tecnologías y el tratamiento jurídico de la problemática causada vid. por todos. EMBID TELLO (2010, *in totum*).

¹⁰ Cfr. EMBID IRUJO y EMBID TELLO (2006, p. 392). Debiendo remitir también a todo el proceso discursivo, con apoyo jurisprudencial y doctrinal, que conduce al mismo de las que estas páginas son un breve resumen.

aquí por deber incluirse dentro del concepto de medio ambiente (V) si bien, previamente, nos vamos a ocupar del llamado derecho al medio ambiente dada, entre otras cosas, su presencia en el vigente EAr de 2007.

II. LA CUESTIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y LA VALORACIÓN DE SU PRESENCIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Es muy antigua en la doctrina española (y en otras) el planteamiento de la pregunta acerca de si existe un derecho al medio ambiente. La ocasión para ello en nuestro caso la ofrece la particular dicción del art. 45.1 CE según el cual: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». Pero aun hablándose en las anteriores líneas de un «derecho» (que, además, es de «todos») lo cierto es que el precepto está incluido en el Capítulo tercero del Título primero de la Constitución, Capítulo dedicado a especificar los principios rectores de la política social y económica, no, precisamente, en el Capítulo primero (o, incluso, en el segundo) del que se desprendería una regulación especial (hasta mediante ley orgánica en algunos casos), también una protección jurisdiccional singular en la que podría existir recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En algún otro lugar me he referido a la polémica doctrinal española sobre el particular, concluyendo en que si bien es muy difícil sentar la naturaleza de derecho conforme a lo establecido en el art. 45.1 CE, sí la recogida de tal derecho en los EEAA aprobados a partir de 2006 (con el Estatuto de la Comunidad Valenciana en primer lugar pero, sobre todo, con el peso significativo del Estatuto de Cataluña¹¹), hubiera podido ir modificando poco a poco (territorialmente) la cuestión. En todo caso, y como también indicaba en ese lugar, la STC 247/2007¹², zanjó la cuestión al establecer la imposibilidad de que los EEAA regularan derechos relacionados con las competencias de las respectivas CCAA aunque sí podrían contener, sin embargo, derechos relativos al ámbito institucional¹³.

¹¹ En el caso concreto del medio ambiente hay que remitirse necesariamente al art. 18 del EC y posteriormente y en su misma senda al art. 28 EA. En términos prácticamente idénticos se expresará el art. 18 EAr. que reproduzco luego.

¹² La STC 247/2007 trata del Estatuto de la Comunidad Valenciana pero su decisión es aplicable, analógicamente, a todos los EEAA que contengan preceptos semejantes declarativos de derechos. Sobre la misma es imprescindible FERNANDEZ FARRERES (2008, *in totum*), libro en el que al margen de la problemática que se trata en este apartado del programa, es muy crítico con un aspecto de la Sentencia que luego será rectificado en la STC 31/2010: la posibilidad de que los EEAA contuvieran competencias para las CCAA (y límites para el ejercicio de las del Estado) cosa que dejaba abierta la Sentencia que se comenta.

¹³ Cfr. EMBID IRUJO (2009, *in totum*). En este trabajo se resume la polémica doctrinal en torno al carácter de derecho, o no, del llamado derecho al medio ambiente y sobre todo se incide en la tam-

En la reciente STC 84/2013, de 11 de abril (relativa a un recurso de la Comunidad de La Rioja contra la Ley de Montes 2003, modificada en 2006), se sigue con la tónica negativa a la existencia de un derecho al medio ambiente reafirmando su carácter de principio rector. Veamos las concretas palabras utilizadas en esta Sentencia por el TC:

«Tampoco cabe apreciar en el art. 54 bis. 2 infracción *del art. 45.1 CE, que enuncia un principio rector, no un derecho fundamental* (STC 199/1996, de 3 de diciembre, f.j. 3)» (f.j. 7), el resalte tipográfico es mío.

Pero si no se puede deducir de la CE (y de los EEAA) un carácter de derecho de los ciudadanos al medio ambiente, sí que, sin embargo, podemos considerar que el contenido de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, podría constituir un «derecho común» para todos los españoles en esta materia especificando el contenido de tres derechos (o un derecho con tres contenidos) que sí podríamos pensar que forman parte de ese derecho al medio ambiente, máxime teniendo en cuenta el origen de tal Ley en un convenio internacional, el de Aarhus de 1998, firmado por la Unión Europea que adecuó su derecho al europeo con algunas directivas de prescindible cita en este lugar. El artículo 1 de la Ley 27/2006, es quien especificaría el contenido de tal derecho al medio ambiente que disfrutaría, obviamente, de una base ordinaria y no en la máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico con todas las consecuencias, nada despreciables, que ello tiene¹⁴.

En todo caso lo que se acaba de indicar no es otra cosa que el pórtico a la consideración del art. 18 del EAr. de 2007 que es el que contiene ese derecho al medio ambiente, ahora despojado (ya lo sabemos) del carácter de tal derecho. Este es el texto de dicho precepto:

«1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro.

2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natu-

bién polémica doctrinal que precedió a la STC 247/2007 acerca de la posibilidad de que los EEAA regularan, o no, derechos. Las referencias doctrinales pueden verse en ese lugar sin que deba repetir las ahora. Debe subrayarse la paradoja de que el argumento que acogió la STC 247/2007, estuviera presente en el recurso de inconstitucionalidad formulado por los servicios jurídicos del Gobierno de Aragón, los mismos que contemplaban la presencia de varios derechos en el EAr. de 2007 (presencia desde los borradores y proyecto de Estatuto).

¹⁴ La idea en EMBID IRUJO (2009, pp. 60 y ss.). Siguiendo la tónica y reflexionando sobre el contenido concreto del derecho a la información, cfr. EMBID IRUJO (2012 *in totum*).

ral y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las leyes.

4. La actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones».

Como puede advertirse, sus tres primeros apartados utilizan la expresión de «derecho» (de la que son sujeto activo todas las «personas», equivalente al «todos» utilizado por el art. 45.1 CE) mientras que el cuarto solo se refiere a unas directrices para enmarcar la actividad de los poderes públicos. El resultado final, sin embargo, es equivalente para los cuatro apartados, desprovistos todos ellos de forma igual de cualquier característica de apoderamiento para las «personas» susceptible de provocar una acción (y la correspondiente sentencia) ante los Tribunales. No hay tales derechos en el Estatuto sino, en todo caso, en las leyes ordinarias aragonesas tal y como se deduce de la STC 247/2007 (relativa al Estatuto de la Comunidad Valenciana pero igualmente aplicable, analógicamente, al resto de EEAA con idénticos «derechos» tal y como ya he recordado antes en nota). Al margen de eso, el carácter de «derecho» de los tres primeros apartados del art. 18 era bien lábil, pues el contenido de los mismos se remitía, en todo caso, a los «estándares» y «niveles» de protección que «establecen las leyes», lo que pone en manos de las leyes, y no del Estatuto, la cuantificación (la misma construcción en realidad) de tal derecho¹⁵.

III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. LA FUNCIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA. LOS INSTRUMENTOS MEDIANTE LOS QUE SE EXPRESA

En la Constitución española es el art. 149.1.23 primer inciso el que se refiere a las competencias del Estado sobre el medio ambiente indicando que éste establece la «legislación básica sobre medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección». Por su parte, el art. 148.1.9 CE permite que los EEAA asuman «la gestión en materia de protección del medio ambiente», competencia de carácter mínimo y ejecutiva que era referida, únicamente, a las CCAA que podrían calificarse como de «autonomía inicial restringida», característica que tuvo la CAr. hasta la Ley Orgánica 13/1992 (y posterior reforma del EAr. en marzo de 1994), que representó una equiparación en bastantes aspectos competenciales de las CCAA de autonomía inicial reducida con las de autonomía inicial plena¹⁶.

¹⁵ Igual sobre la no operatividad BERMEJO LATRE (2010, p. 1850).

¹⁶ No me extiendo sobre cuestiones históricas y generales competenciales, remitiéndome para ello al trabajo de FERNÁNDEZ FARRERES en este mismo volumen. Aquí solo voy a tratar de las particularidades específicas que puedan existir en materia de medio ambiente.

Pero con el concepto de medio ambiente (tan amplio) que se ha manejado en I, no basta con la cita del art. 149.1.23 primer inciso CE para totalizar las posibles referencias, sino que también normativa presuntamente ambiental puede relacionarse con prescripciones derivadas de otros títulos constitucionales, como el de montes que es el segundo inciso del art. 149.1.23 y que expresa así la competencia del Estado: «la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias» o el de aguas en el art. 149.1.22 CE: «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...».

En los tres supuestos indicados los poderes del Estado no son equivalentes, pues en el art. 149.1.23 CE se habla de «legislación básica» y en el art. 149.1.22 CE, al no acotarse la intervención del Estado, ésta se hace bajo el paraguas general del art. 149.1 CE de la competencia exclusiva. Y tampoco lo son los poderes implícitos o explícitos de las CCAA, pues el art. 149.1.23 permite a éstas no solo el desarrollo, competencia implícita de las CCAA, de la legislación básica sino también el establecimiento de «normas adicionales de protección», lo que no es exactamente lo mismo. En esta posibilidad de distintos títulos competenciales constitucionales para fundar el establecimiento de diversas normas estatales, reside una de las posibilidades de conflicto entre el Estado y las CCAA que conoce de variadas —y a veces dispares— formas de resolución en múltiples sentencias.

En todo caso lo que podemos subrayar de forma clara es que como sucede en otras referencias constitucionales al poder del Estado de establecimiento de legislación básica, la conflictividad está servida en este ámbito pues la palabra «básica» es un concepto jurídico indeterminado que cada cual puede leer de forma distinta (hasta el propio TC según los momentos)¹⁷. La lectura de la jurisprudencia del TC sobre medio ambiente, numerosa y variadísima, informa bien a las claras, precisamente, de esa constante conflictividad pudiendo extraerse de la jurisprudencia del TC una, normalmente, amplia consideración del contenido de la legislación básica estatal.

Jurisprudencia a la que en sus concepciones generales sobre el papel que cumple esta legislación básica tenemos, en todo caso, que atender. Así, la STC 102/1995, en su f.º 8 ha indicado que la funcionalidad de la legislación básica es «el encuadramiento de una política global del medio ambiente, haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el co-

¹⁷ Sobre la cuestión es obligada la remisión a MUÑOZ MACHADO (2007, vol. I pp. 537 y ss. y 2009, pp. 333 y ss.). Remito también al trabajo de FERNANDEZ FARRERES en este mismo volumen. Todo ello dentro de lo escueto, y necesario, de las referencias en un trabajo de este tipo y sin menospreciar, en lo más mínimo, el resto de la bibliografía tan rica y llena de méritos sobre esta cuestión.

relativo deber de conservación en régimen de igualdad». Y la STC 166/2002 (y otras), refiriéndose a la mención constitucional sobre el establecimiento de normas adicionales de protección ha precisado que «la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las CCAA con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos (...). En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por las leyes de las CCAA; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida»¹⁸.

Pero una política global nacional no implica que deba ser uniforme en todo el territorio del Estado, sino que pueden existir diferencias en función de peculiaridades de las distintas áreas geográficas. Últimamente (y siguiendo jurisprudencia anterior) expresa esta idea la STC 146/2013, de 11 de julio, en un conflicto relativo a la inclusión de especies que solo se encuentran en Canarias en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial y, en su caso, en el catálogo español de especies amenazadas, afirmando la licitud constitucional del Estado de actuar en la línea indicada. Es claro que esta doctrina es susceptible de aplicación a múltiples circunstancias, y no sólo a las especies canarias.

La siguiente cuestión que debo tratar en este apartado es la de los instrumentos normativos mediante los que se expresa la competencia de establecimiento de legislación básica del Estado. La STC 102/1995 indica que éstos son:

«...en principio un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas»¹⁹.

¹⁸ Este criterio lo aplica el TC a todas las normas ambientales, incluidas las infracciones y sanciones. En este último aspecto lo que quiere decir el TC es que las regulaciones autonómicas sobre la materia sancionatoria no pueden contener calificativos más leves o introducir plazos de prescripción más favorables para los infractores que las normas estatales.

¹⁹ Como es conocido el EC indicó que la legislación básica del Estado solo podía establecerse con normas de rango legal. El correspondiente precepto fue anulado por la STC 31/2010, lo que también afecta analógicamente, por cierto, al primer párrafo del art. 75 EAr. que sigue la pauta del EC. La STC 69/2013, y luego en su estela la 114/2013, otorga carácter básico al art. 62.3.a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y en conexión con él al Anexo VII de dicha Ley —que es lo que quería resaltar ahora para incidir en ese amplio carácter del contenido de la legislación básica estatal que suele existir en la jurisprudencia del TC—, todo ello a efectos de declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de un artículo de la Ley de la Comunidad Valenciana 7/2009, de 22 de octubre, que autorizaba la caza de aves con liga (parany), cosa prohibida en la normativa estatal y, aunque ello no sea causa directa de inconstitucionalidad, en la aplicable europea.

La misma STC también indicará que pueden existir actos de ejecución como contenido de la legislación básica pues «el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal»²⁰. No obstante ésta es una conclusión excepcional pues en la jurisprudencia del TC aparecen normalmente los actos de gestión en materia de medio ambiente como atribuidos a la competencia de las CCAA. En ese sentido pueden recordarse relevantes Sentencias, como la 149/1991 (la competencia sobre vertidos al mar, aparezca o no en los EEAA expresamente, es de las CCAA, como incluida en el concepto de gestión de medio ambiente), la 195/1998 (que atribuye a la Comunidad de Cantabria la competencia de declarar por Ley un espacio natural, la Reserva de Santoña, configurando tal Ley como un acto de gestión con forma normativa²¹), o la 194/2004 (en la que se declara que la fórmula de cogestión de los Parques Nacionales es contraria al orden constitucional de competencias siendo esa competencia exclusiva de las CCAA²²).

En la jurisprudencia del TC también aparece como atribuida a la competencia estatal algún acto concreto de gestión, como la aprobación de la declaración de impacto ambiental en relación a los proyectos de infraestructuras de competencia estatal (STC 13/1998 y posteriormente otras como la 149/2012). En ese caso la evaluación de impacto ambiental sería una técnica auxiliar, instrumental, de la más sustantiva referida a la competencia sobre los proyectos (carreteras, obras hidráulicas etc... de competencia estatal)²³.

Últimamente y en esta misma línea puede verse la STC 59/2013, de 13 de marzo, resolutoria de un conflicto de competencias planteado por el Gobierno de Aragón y en la que se indica que las certificaciones sobre proyectos públicos o privados que afectan a espacios protegidos, zonas especiales de conservación y zonas de especial protección para las aves, corresponde emitirlas al Estado, no a la Comunidad Autónoma (a las CCAA en general, por lo tanto).

²⁰ Y algunas normas del Estado se sitúan en esa línea. Por ejemplo, el art. 7.6 de la Ley de Responsabilidad Ambiental de 2007 indica que: «Con carácter excepcional y cuando lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado podrá promover, coordinar o adoptar cuantas medidas sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o para proteger la salud humana, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias».

²¹ Bien que el TC en cuanto a la ejecución de su Sentencia y apoyándose en la distinción entre inconstitucionalidad y nulidad, declarará la Ley estatal impugnada meramente como inconstitucional, diferiendo el pronunciamiento de nulidad hasta el momento que la Comunidad de Cantabria apruebe una Ley con el mismo contenido de protección para ese espacio que el que tenía la Ley estatal ahora declarada inconstitucional.

²² Debe recordarse que en este caso fue co-impugnante el Parlamento aragonés. En el apartado IV.2 vuelvo sobre la consideración de los parques nacionales y su gestión.

²³ En materia de evaluación de cada Reserva de la Biosfera y las atribuciones a un comité estatal, vid. la STC 138/2013, de 6 de junio, que da una interpretación conforme a la Constitución al art. 16.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que encarga a un comité estatal la coordinación y realización de tales evaluaciones.

También aquí se indicará que las citadas certificaciones tienen carácter instrumental respecto de la obra hidráulica de infraestructura de competencia estatal sobre la que versan (en línea con, por lo tanto, las SsTC 13/1998 y 149/2012)²⁴. Esta decisión es repetida luego por la STC 80/2013, de 11 de abril, que resuelve un conflicto de competencia interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha²⁵.

IV. LAS COMPETENCIAS SOBRE MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Proporcionado el marco constitucional sobre la competencia de medio ambiente y un resumen de la interpretación del TC sobre la misma, es llegado el momento de considerar las competencias que figuran en el EAr de 2007 y de la mano de su exposición, realizar los comentarios pertinentes. Me referiré en primer lugar a los tipos de competencias que se regulan en el Estatuto (1) y luego haré un breve planteamiento de la competencia en materia de espacios naturales protegidos que se presenta formalmente como exclusiva (2).

1. Tipos de competencias: exclusivas, compartidas y de ejecución

A) Las competencias exclusivas aparecen en el art. 71 del EAr. de 2007 y en lo relativo a materias incluidas dentro medio ambiente son bastante numerosas las que allí podemos observar. En el ámbito de las competencias exclusivas, y tal y como indica el art. 71 en su primer párrafo, «la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. A continuación enumero dichas competencias según el orden de exposición con que aparecen en el precepto indicado y teniendo en cuenta, en hilazón con lo antes indicado sobre el concepto de medio ambiente, que algunos títulos de los que se mencionan pueden dar lugar a normas distintas de las estrictamente ambientales:

a) Montes y vías pecuarias, que, al menos, incluye la regulación y el régimen de protección e intervención administrativa de sus usos, así como de los pastos y los servicios y aprovechamientos forestales (art. 71 20^a).

²⁴ Luego en relación con la problemática que mencionaba páginas atrás, aquí el título de prevalencia para fundamentar las competencias del Estado es el art. 149.1.22 y 24 y no el art. 149.1.23 que hubiera dado lugar a la intervención normativa y ejecutiva de la Comunidad Autónoma.

²⁵ Las referencias que se incluyen en el texto lo son a las cuestiones fundamentales y teniendo en cuenta también la posición específica de Aragón. En el apartado siguiente se añadirán algunas otras sentencias. No quiero entrar específicamente en una materia, como la de las subvenciones en medio ambiente, en la que se han dictado múltiples sentencias sobre la competencia estatal, o no, de convocarlas y, en su caso, gestionarlas. Sobre el particular vid. la STC 65/2010, de 18 de octubre, en un conflicto de competencias interpuesto por Aragón y en relación a la convocatoria por parte del Estado de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales. Últimamente vid. también la STC 113/2013, de 9 de mayo.

b) Espacios Naturales Protegidos, que incluye la regulación y declaración de las figuras de protección, la delimitación, la planificación y la gestión de los mismos y de los hábitat protegidos situados en Aragón (art. 71 21^a).

c) Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático (art. 71 22^a).

d) Caza, pesca fluvial y lacustre y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades, promoviendo reversiones económicas en la mejora de las condiciones ambientales del medio natural aragonés (art. 71 23^a)^{25 bis}.

e) Biotecnología, biomedicina y genética (art. 71 42^a).

También habría que sumar aquí la competencia exclusiva sobre «aguas» que figura —y de una forma asaz pormenorizada— en el art. 72. Me remito a lo que sobre ello se diga en el apartado sexto del trabajo.

Como habrá podido observarse, el EAr. de 2007, aun cuando no ha llegado, ni con mucho, al grado de detalle (de «blindaje») en la especificación de las competencias del EC, sí que contiene en muchos títulos competenciales, como éste, una enumeración de contenidos que no era posible encontrar en el EAr. de 1982 ni en sus reformas posteriores de 1994 y 1996. En prácticamente todos los supuestos que se han mencionado es factible apreciar esa enumeración de contenidos concretos de las competencias o, incluso, aparece también una especie de directriz en el ejercicio de las mismas (por ejemplo a esa categoría pertenecerían las menciones al «desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático» o la promoción de «reversiones económicas en la mejora del medio natural aragonés», tal y como podrá apreciarse en algunas referencias que anteceden en el texto). Es claro que esto que llamo «directrices» no es nada que sirva para la delimitación de las competencias autonómicas desde el punto de vista de su diferenciación con las del Estado sobre la materia. A lo sumo podríamos hablar de una exposición de deseos del estatuyente con un valor jurídico muy difícil de concretar en supuestos específicos.

Indico también que en algunos de los títulos que acabo de exponer puede ser más que cuestionable la utilización del término «exclusivas» porque la consulta de la CE nos informa —vid. lo dicho en el anterior apartado— que sobre esas materias el Estado establece legislación básica. Sería, en todo caso, una competencia exclusiva para desarrollar la legislación básica sobre la materia (así en montes donde contamos con la referencia del art. 149.1.23 CE) o para fijar normas adicionales de protección (vid. igualmente la referencia al art. 149.1.23 CE).

^{25 bis} Parece lógico que se trate de «inversiones» y no de «reversiones». Sin embargo, esto no se incluyó en la corrección de errores publicada en el BOE de 8 de diciembre de 2007.

No creo que haya que dar más importancia a la cuestión —común a otras CCAA que redactan la mayor parte de los títulos competenciales presentes en sus EEAA bajo el paraguas de la «exclusividad»— que, en realidad, está reflejando una existencia, en la mayor parte de los títulos, de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma. La consulta a la jurisprudencia del TC cuando procede a delimitar para juzgar sobre un caso concreto los títulos competenciales de Estado y CCAA, permite llegar a la conclusión de que éste opera como si nos encontráramos ante competencias compartidas en todos los casos, aun cuando en el razonamiento se parta de teóricas competencias exclusivas.

Por supuesto que hay otra serie de títulos en este artículo que dan ocasión, necesariamente, a la emanación de normativas legales y reglamentarias o de actos de ejecución, que pueden representar zonas limítrofes con normas y actos emitidos dentro de la competencia de medio ambiente. El TC se ha ocupado —y se ocupará— en múltiples ocasiones de esta cuestión pero, en todo caso, no se pueden omitir esos títulos limítrofes como ordenación del territorio, urbanismo, turismo, etc... La inclusión de unos preceptos concretos en el título de urbanismo, o de turismo, da lugar a un más amplio abanico de posibilidades regulatorias por parte de las CCAA (son competencias exclusivas propiamente hablando, que solo gozan de limitaciones genéricas en títulos genéricos también como el de ordenación de la economía u otros semejantes) que si los preceptos se justifican en el título competencial ambiental (donde el Estado ejerce competencias de establecimiento de legislación básica).

B) Las competencias compartidas aparecen en el art. 75 bajo una presentación equívoca en cuanto a las potestades a ejercer por parte de la Comunidad Autónoma, pues en ese precepto se indica que la Comunidad «ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado *en normas con rango de Ley*» (el resalte tipográfico es mío). Digo equívoca pues tras la STC 31/2010 (resolutoria del recurso de inconstitucionalidad contra el EC) ha quedado bien establecida la inconstitucionalidad (en el caso del EC) de un precepto estatutario que pretendía establecer tal limitación en cuanto al instrumento mediante el que el Estado puede establecer su competencia de establecimiento de legislación básica (precepto catalán que en este particular ha «copiado» el EAr.). Eso en última instancia solo corresponde decidirlo al TC, tal y como se indica expresamente en la STC 31/2010 siguiendo jurisprudencia constitucional anterior y, parece, consolidada. Es claro que aun sin impugnación —y consiguiente declaración de inconstitucionalidad— del precepto estatutario aragonés en este punto, le afecta analógicamente la doctrina establecida por el TC en la Sentencia citada.

Dicho esto parece claro que hay dos menciones en este art. 75 que guardarían clara relación con el medio ambiente. Son éstas:

a) Protección del medio ambiente, que en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyec-

tos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas (art. 75.3).

b) Instalaciones radioactivas de segunda y tercera generación (art. 75.7)²⁶.

c) Y, finalmente, aparece como competencia ejecutiva la Gestión de los Parques Nacionales en Aragón (art. 77 12^a)²⁷ lo que supone la capacidad de «dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello» (del comienzo del art. 77). Esta cuestión, como el examen, en general, de la competencia sobre espacios naturales protegidos, va a ser analizada en el siguiente punto de este apartado.

2. Los espacios naturales protegidos y la gestión de los parques nacionales

La presente división sistemática versa, exclusivamente, sobre la competencia exclusiva mencionada en el art. 71 21^a EAr. y también se hará mención a la competencia ejecutiva sobre gestión de Parques Nacionales (art. 77 12^a).

La competencia «exclusiva» sobre espacios naturales protegidos plantea problemas sobre el real entendimiento de tal exclusividad dado que, primero, no existe mención a los mismos en el art. 149 de la CE y, segundo, debería explicarse el porqué de tal exclusividad decidida en vía estatutaria cuando en materia de medio ambiente, en general, la CE atribuye al Estado la competencia de establecimiento de legislación básica (art. 149.1.23). ¿Tiene alguna virtualidad, por tanto, el hablar de competencias exclusivas en relación a los espacios naturales protegidos?

El TC ha respondido estas preguntas desde su primera jurisprudencia sobre la materia afirmando que el título competencial sobre espacios naturales protegidos constituye algo distinto de la protección del medio ambiente, pues la legislación de espacios naturales protegidos realiza una «...protección que se considera de carácter excepcional» y que «se basa en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de tipo general» (STC 64/1982), de tal forma que aunque los espacios naturales protegidos constituyen «factor también de (el medio ambiente) por ser su soporte topográfico» se les reconoce «personalidad propia dentro del conjunto» (STC 102/1995).

²⁶ Sobre el entendimiento de esta competencia vid. BERMEJO LATRE (2010, p. 1853).

²⁷ En términos estrictos dudo que hubiera sido necesario hacer una mención concreta de esta competencia. No creo que pueda considerársela separada de la exclusiva que se posee sobre espacios naturales protegidos. Simplemente que sobre unos de estos, los Parques Nacionales, se posee esa competencia de gestión (y otras vinculadas, por ejemplo, al procedimiento de declaración que más adelante se contemplarán).

No obstante lo indicado con la reproducción de las anteriores frases extraídas de sentencias relevantes del TC sobre la materia, estas menciones del TC suenan excesivamente retóricas cuando se las hace acompañar de otras expresiones de la misma STC102/1995 que inducen, inevitablemente, a rebajar ese pretendido grado de exclusividad. Como dice la Sentencia mencionada: «Los propios EEAA encuadran esta competencia, no obstante su carácter exclusivo, en el marco de la Constitución, invocando explícitamente el precepto pertinente (art. 149.1.23)²⁸ pues a su luz ha de ser leída cualquier otra norma, incluso las estatutarias (...); la protección del medio ambiente es, por ello, el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos», con lo que el resultado final (máxime si se atiende a la observación de alguna evolución de la normativa estatal), se asemeja grandemente a una prácticamente pura aplicación de lo previsto en el art. 149.1.23 CE.

Sin que pretenda convertirse este lugar en una exposición completa, ni mucho menos, del régimen de los espacios naturales protegidos, sí que conviene referirse a algunos de los contenidos presentes en el título estatutario (art. 71 22^a EAr) que antes reproducía. Así puede decirse que según la legislación básica del Estado en esta materia²⁹ las CCAA tienen competencia exclusiva para la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos con tres excepciones:

— La declaración de los Parques Nacionales que se realiza por Ley del Estado (a iniciativa de las CCAA correspondientes o del Gobierno) aunque condicionada por la necesidad de la aprobación inicial de la propuesta de declaración por la Comunidad Autónoma o por las CCAA en cuyo territorio se encuentren situados (art. 19 de la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales)³⁰.

— La gestión de los Parques Nacionales y de los «espacios, hábitats o áreas críticas» situados en aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma (cfr. art. 16 de la Ley 5/2007)³¹.

²⁸ Por cierto que esa mención del precepto constitucional no sucede en el caso del EAr. de 2007, luego el proceso de razonamiento del TC no tendría virtualidad a efectos del EAr.

²⁹ Que estaría constituida, fundamentalmente, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

³⁰ La última Ley estatal declaratoria de un Parque Nacional es la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. La Ley corresponde a un Parque cuyo territorio se extiende por dos CCAA, por lo que ambas han debido participar en la propuesta de declaración. Han sido sus Asambleas Legislativas (nótese que se ha buscado la máxima representatividad posible de la Comunidad Autónoma, pues los EEAA indican que tales Asambleas representan al «pueblo» de la respectiva Comunidad) quienes han realizado la propuesta según puede leerse en la exposición de motivos de dicha Ley.

³¹ La STC 99/2013, de 23 de abril, ha establecido la constitucionalidad de este precepto, discutido por el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias que dio lugar a esta Sentencia. El recurso del Gobierno de Canarias hacía valer

— La gestión encomendada a España por instrumentos internacionales de «espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar» (art. 6 de la misma Ley 5/2007).

Por lo demás la gestión de los Parques Nacionales corresponde regularmente a las CCAA en cuyo territorio se encuentran³², y si éstas son varias, gestionarán cada una de ellas la parte de su territorio que se encuentre en dicho Parque bien que bajo el principio de la coordinación entre sus órganos y formas de gestión. La Administración General del Estado solo puede ejercitar competencias de gestión en casos extraordinarios³³.

En el caso específico de Aragón, la STC 109/2004, fue ocasión de que se pusiera en marcha un proceso administrativo para el traspaso de la gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (único Parque Nacional existente en la Comunidad). Eso dio lugar a una evolución normativa en la Comunidad (Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente que modificó el art. 9.4 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, y posterior Decreto 117/2005, de 24 de mayo, del Gobierno de Aragón por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido³⁴). Posteriormente a lo indicado llegaría la transferencia efectiva del Parque³⁵.

el carácter de «archipiélago» para considerar que, a esos efectos, prácticamente existía una especie de «mar interior» de la Comunidad que es lo que justificaría que el Parque en dichas aguas marinas no se considerara incluido dentro de la «soberanía o jurisdicción nacional», por recordar los términos del precepto de la Ley 5/2007 citado en el texto.

³² A esta conclusión se llegó tras la STC 109/2004, de 4 de noviembre, por la que se declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la legislación anterior (de prescindible cita aquí) que establecía la cogestión (con el Estado) de los Parques Nacionales tras una primera normativa (que igualmente voy a omitir) en la que esa gestión era propia, exclusivamente, del Estado. La Comunidad Autónoma de Aragón fue una de las impugnantes en ese pleito consiguiendo la importante sentencia que ahora se menciona en esta nota.

³³ El art. 8.3 de la Ley 7/2013, declaratoria del Parque Nacional de Guadarrama indica que: «Cuando, de acuerdo con la información disponible, la Administración General del Estado tenga datos fundados de que el Parque Nacional se encuentra en un estado de conservación desfavorable y los mecanismos de coordinación no resulten eficaces para garantizar su conservación, ésta podrá, con carácter excepcional y con el fin de evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del Parque Nacional, adoptar de modo concreto, singular y puntual aquellas medidas y acciones indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley y la adecuada conservación del Parque Nacional».

³⁴ El Decreto 117/2005 que se cita en el texto, indica que en los términos de la propia STC 109/2004, la declaración de inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos no llevaba consigo la declaración de nulidad (el propio TC tiene capacidad, según la LOTC, para determinar los efectos de sus Sentencias, y la distinción entre inconstitucionalidad y nulidad es algo a lo que frecuentemente se apela en la doctrina del TC para evitar vacíos de regulación en supuestos sensibles), hasta que las CCAA regularan las modalidades de gestión de los Parques Nacionales de su competencia, cosa que se cumple por este Decreto.

³⁵ Cfr. los sucesivos RRDD 778/2006, de 23 de junio, 446/2007, de 3 de abril y 252/2010, de 5 de marzo, todos ellos estructurados sobre la base de la «ampliación» de las funciones y servicios tras pasados en esta materia a la Comunidad Autónoma de Aragón por los «primitivos» RRDD 1410/1984, de 1 de agosto, y 566/1995, de 7 de abril.

V. MENCIÓN A LA LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

En el presente apartado voy a especificar la normativa de la Comunidad Autónoma que se ha dictado, y está vigente, en relación a los distintos sectores que podemos encuadrar dentro de la materia medio ambiental, todo ello con excepción de la normativa sobre agua que se mencionará en el siguiente apartado del trabajo³⁶. El objetivo es tener una panorámica general sobre dicha normativa sin poder profundizar en sectores específicos, tarea imposible de realizar en un trabajo con los objetivos y límites de extensión de éste.

A) Comenzaré por nombrar la normativa relativa a la *organización administrativa* del medio ambiente. En esta cuestión la referencia fundamental debe ser hecha al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en la denominación actual³⁷. Numerosas competencias son desarrolladas por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, entidad de derecho público hoy regulada por la Ley 10/2013, de 19 de diciembre.

Igualmente debe mencionarse a un órgano consultivo singular (hay otros en el ámbito del medio de ambiente, en distintos sectores del mismo) que es el Consejo de Protección de la Naturaleza. Su creación procede de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, que ha sido modificada en alguna ocasión. Se trata de una Ley cuya existencia debe ser resaltada porque es la única, según mis datos, que procede del ejercicio de la iniciativa legislativa popular.

Hay que tener en cuenta también el ejercicio de competencias en materias medio ambientales por parte de las comarcas. Es oportuno citarlas aquí porque aunque se trate de entidades locales y autónomas, sus competencias proceden fundamentalmente de las que ejercía la Administración de la Comunidad Autónoma hasta el momento de su transferencia a dichas entidades comarcales³⁸.

³⁶ Debiendo tenerse en cuenta también que puede haber normas evidentemente ambientales en textos normativos que tienen otra orientación. Eso sucede, por ejemplo, con el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la revisión de las Directrices Sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas. Sobre su significado, remito al trabajo sobre el sector agrario que se contiene en este volumen.

³⁷ Las denominaciones departamentales han cambiado a lo largo de la pequeña historia organizativa de la Comunidad Autónoma. La denominación actual procede del Decreto de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de 15 de julio de 2011. Posteriormente y por Decreto de la Presidencia de 22 de julio de 2011 se asignan competencias y se adscriben organismos públicos a los Departamentos. La estructura orgánica del Departamento la aprueba el Decreto 333/2011, de 6 de octubre, y más tarde el Decreto 142/2012, de 22 de mayo, desarrolla su estructura periférica. En relación a la misma hay que mencionar la peculiaridad de la existencia de las Oficinas Comarcales Agroambientales (que tienen una antigüedad que arranca de la última década del s. XX), que dependen de los Servicios Provinciales y que están ubicadas en distintas localidades de la Comunidad Autónoma.

³⁸ Para la consideración de las comarcas y sus competencias, lo más apropiado es remitir al trabajo de R. SALANOVA ALCALDE en este mismo libro. Vid. lo que digo luego en VI 2, sobre las

B) En el ámbito de las *Normas generales* la mención tiene que ser hecha a la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón (modificada en varias ocasiones, la última por la Ley 3/2012³⁹).

C) Sobre los *Espacios Naturales Protegidos* y además de todas las menciones hechas en IV. 2, debe tenerse en cuenta la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (varias veces modificada, la última por la Ley 3/2012) e igualmente muchas normas declaratorias de espacios naturales concretos; la última de esta clase sería la Ley 6/2011, de 10 de marzo, de declaración de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro.

D) En materia de *Montes* está vigente la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (varias veces modificada, la última por la Ley 3/2012, existiendo en este momento un proyecto de Ley en tramitación parlamentaria que también la modifica).

E) Sobre *Vías Pecuarias* hay que considerar Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías Pecuarias de Aragón (varias veces modificada, la última por la Ley 3/2012).

F) En materia de *Caza* la referencia es la Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón (varias veces modificada, la última por la Ley 3/2012).

G) En materia de *Pesca* está vigente la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón⁴⁰.

H) Sobre *Ruido* debe verse la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón.

I) En materia de *Residuos* no existe una Ley general de residuos en Aragón⁴¹ sino que los planteamientos normativos propios son parciales, y reducidos⁴², pudiendo citarse el art. 36 Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, que procede a la declaración como servicio público de ciertas actividades relacionadas con residuos, modificado parcialmente por el art. 34 de la Ley 10/2012, de 27 de 12, de medidas fiscales y

posibles competencias de las comarcas, en el futuro, en el ámbito de la reordenación competencial que anuncia el Proyecto de Ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local actualmente en discusión.

³⁹ También hay que tener en cuenta que no solo por Ley se puede modificar la Ley 7/2006, sino también por Decreto en lo relativo a sus Anexos. Vid, así, el Decreto 74/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los anexos de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón.

⁴⁰ Desarrollada por el Decreto 25/2008, de 12 de febrero, por el que se aprueba su Reglamento.

⁴¹ Que sea correspondiente a la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Llamo la atención de que, normalmente, cada Ley aragonesa en materia de medio ambiente tiene su correspondencia en una Ley estatal, pero no en este caso.

⁴² A toda la normativa que sigue, debería sumarse la existencia de distintos Planes sectoriales de residuos, de importancia innegable y que son aprobados por Decreto del Gobierno de Aragón.

administrativas y luego por el art. único de la Ley 2/2013, de 4 de abril⁴³. Igualmente debe tenerse en cuenta el art. 4 de la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, sobre competencias de la Comunidad Autónoma en materia de residuos⁴⁴.

J) Y en materia de Impuestos Ambientales hay que remitir al Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón (varias veces modificado)⁴⁵.

VI. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE EL AGUA Y LA NORMATIVA EMITIDA CONFORME A ELLAS. MENCIÓN A LA CONFLICTIVIDAD DE TIPO CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TÍTULOS Y PRECEPTOS QUE SOBRE EL AGUA APARECEN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

No son escasos, ni mucho menos, los preceptos que al agua se dedican en el EAr de 2007; ello sucede, probablemente, por pura razón de congruencia con la importancia que las cuestiones de agua tienen en la vida diaria de la Comunidad Autónoma⁴⁶. A continuación voy a ir reflejando las principales cuestiones tratadas en el Estatuto con los comentarios que merecen, incluyendo de forma relevante la discusión ante el TC de la constitucionalidad de los preceptos que se refieren al tema, y la respuesta de éste en su STC 110/2011, de 22 de junio, en la que se desestimaron todos los reproches de constitucionalidad que a la mayor parte de los preceptos del Estatuto sobre aguas se hacían

⁴³ Tal modificación parece ser consecuencia de la STS 30 de octubre de 2012 que anula el art. 34 del Decreto 236/2005, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de residuos peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos peligrosos en la Comunidad Autónoma de Aragón y deja, realmente, fuera de consideración el art. 36 de la Ley 2003 aunque esto, obviamente, no es sino una interpretación jurídica de la situación producida por esta Sentencia que solo afecta a un texto reglamentario.

⁴⁴ En esta materia, pero también en otras, resulta de interés el Decreto 133/2013, de 23 de julio, del Gobierno de Aragón, de simplificación y adaptación a la normativa vigente de procedimientos administrativos en materia de medio ambiente.

⁴⁵ La STC 96/2013, de 23 de abril, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra distintos preceptos de la Ley de Cortes de Aragón 13/2005 de la que procede el Texto Refundido mencionado. La Sentencia se refiere a la constitucionalidad del Impuesto autonómico sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta. Sobre toda esta cuestión remito al trabajo de JIMÉNEZ COMPAIRED en este mismo volumen.

⁴⁶ Para lo que basta con atender a los debates parlamentarios, informaciones periodísticas, interés social etc... Como muestra bibliográfica de ello, es ilustrativa la consulta del libro GOBIERNO DE ARAGÓN (2001), donde se contienen las alegaciones que éste presentó en el trámite que condujo a la aprobación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, donde se contenía la regulación de la transferencia de aguas desde la cuenca del Ebro a distintas cuencas del arco mediterráneo. Junto con él la lectura de los periódicos de la época es prueba suficiente de cuanto se dice aquí.

en recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja⁴⁷ (1). Tras ello, expondré la normativa de la Comunidad Autónoma en materia de aguas (2).

1. Los títulos competenciales regulados en el Estatuto de Autonomía y la discusión sobre los mismos ante el Tribunal Constitucional

A) El Estatuto regula el llamado derecho al agua en el art. 19.1 donde se indica que «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 reequilibrio territorial de Aragón». El precepto refleja lo que algunos llaman el «derecho al agua» aunque nada tenga que ver el contenido de este precepto con el que a tal derecho se da en el ámbito del derecho internacional (vid. la Observación General nº 15 del Comité de Derechos Humanos de 2002) y de determinadas proclamaciones, como la de la Asamblea General de Naciones Unidas de agosto de 2010⁴⁸. Desde el punto de vista estrictamente jurídico interno, la cuestión de la proclamación de los derechos que se refieran a las competencias en los EEAA quedó desactivada tras la STC 247/2007 que antes he citado en relación a la exposición sobre el derecho al medio ambiente (II). La posible virtualidad de este precepto frente al Estado, para defenderse de posibles trasvases (que era, sin duda, una de las intenciones que subyacía al precepto), aun legítima quedó, pues, fuera de lugar a partir de la citada Sentencia. En todo caso el TC en la Sentencia 110/2011 mencionada vinculó el artículo 19.1 con las competencias de la Comunidad Autónoma sobre el agua (que menciono a continuación), competencias asaz reducidas dada la necesidad, según la interpretación del TC, de poseer cuencas propias tal y como se precisa a continuación⁴⁹.

⁴⁷ La Sentencia mencionada en el texto se adopta prácticamente por unanimidad, contando solo con un voto particular del Magistrado Luis Ortega en el que se inclina todavía más claramente que la Sentencia sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Comenté los preceptos del Estatuto cuando solo eran un proyecto en relación con los preceptos de otros EEAA sobre el tema de las competencias de las CCAA sobre el agua en EMBID IRUJO (2007, *in totum*). La interpretación que allí se dio a dichos preceptos, afirmativa en todos los casos de su constitucionalidad, coincide con la ofrecida posteriormente por el TC en la Sentencia citada. Completamente favorable a las tesis impugnatorias del Gobierno de La Rioja sobre todos los preceptos impugnados MOREU BALLONGA (2010, *in totum*).

⁴⁸ Sobre la cuestión existe mucha bibliografía. El mejor tratamiento en lengua castellana de los aspectos de derecho internacional y de derecho comparado es el de MITRE GUERRA (2012, *in totum*).

⁴⁹ Así en la STC 110/2011, el TC, tras recordar su doctrina sobre los derechos estatutarios establecida en las SsTC 247/2007 y 31/2010, indica que este derecho estatutario tiene su anclaje en las competencias asumidas por el Estatuto en materia de aguas (art. 72), «competencias que no se limitan a las que se proyecten sobre el río Ebro, pues...dichas competencias también se extienden a las

B) En relación a las competencias de la Comunidad Autónoma sobre aguas, el Estatuto tiene un precepto específico, el art. 72.1, construido sobre el parámetro de las competencias exclusivas y separado del art. 71, donde se regulan prácticamente todas éstas, hecho demostrativo, otra vez, de la relevancia que a las cuestiones de agua se otorga en la Comunidad Autónoma. El precepto dice así:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia:

a) La ordenación, la planificación y la gestión de las aguas, superficiales y subterráneas, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, incluida su concesión, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.

b) La planificación y el establecimiento de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.

c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.

d) La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios.

e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío.

También corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de aguas minerales y termales, así como de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma»

Como podrá apreciarse, el precepto se mantiene fiel a la dicción del art. 149.1.22 CE al utilizar la misma expresión que éste relativa al discurrir íntegro por el territorio de las aguas para que se puedan ejercer competencias sobre las mismas (pues si no es así, la competencia según tal precepto constitucional es del Estado). Nada que reprochar, por tanto, al Estatuto en este caso si bien la interpretación del TC iniciada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, concluyó en la constitucionalidad del criterio de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de

aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter aunque estas últimas tengan menor sustantividad territorial que las primeras». La conclusión es que «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 [y aquí el TC debería haber añadido las aguas de la cuenca del Júcar y del Tajo, pues el territorio de Aragón se extiende al de estas tres cuencas intercomunitarias, si bien el formal defecto que señalo tiene su causa en la propia impugnación del recurrente limitada a la cuenca del Ebro, quizás explicable en que es la única cuenca en que la Comunidad Autónoma de La Rioja participa junto a Aragón —y, también, junto a otras siete CCAA que no se sintieron afectadas, con acierto evidente, por estas disposiciones] sólo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE) ...sin que el precepto estatutario contenga ninguna prescripción que se oponga a ello» (fdo. jdo. 5°).

Aguas consistente en identificar la cuenca hidrográfica (con una determinada definición que también figuraba en dicha Ley) con la dicción constitucional, si bien señalando que podría haber otras expresiones que también serían constitucionales. El resultado de ello a la luz de la situación del año 2007 en la que el EA. ve la luz, era que si pervivía la interpretación del TC, el art.72 EA. estaría completamente vaciado de contenido, pues ninguna Comunidad de interior (como Aragón) puede tener cuencas hidrográficas propias, incluidas en su territorio, en cuanto que la definición de cuenca de la Ley de Aguas implica la desembocadura de un río principal en el mar⁵⁰. El TC ha mantenido su interpretación de 1988 (y sentencias posteriores) en las SsTC 30 y 32/2011, de 14 y 16 de marzo, respectivamente, en las que se han anulado preceptos de los EA y ECL en cuanto que fraccionaban, a efectos de gestión, las cuencas del Guadalquivir y del Duero⁵¹. Ello implica la pervivencia del criterio interpretativo originario del TC y, por tanto y como ya se ha dicho, la inexistencia de competencias efectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el agua al no disponer de cuencas propias excepto las (testimoniales) de la cuenca endorreica de Gallocanta. En todo caso el precepto no es anulado por el TC que recuerda que la propia demanda admitía la existencia de tales aguas «propias» y, por tanto y respecto a ellas, sí que existirían las competencias a las que hace referencia el art. 72.1 aun cuando sustantivamente, no tuvieran ninguna relevancia como indico.

Ello no afecta al último párrafo del precepto, puesto que sí que son constitucionales —no se han discutido— las competencias sobre aguas minerales y termales (las transferencias de funciones y servicios sobre dichas aguas son de la primera época de vida de la Comunidad y están vinculadas a la materia «industria») y sobre proyectos de su interés (correspondencia con el art. 148.1.10 CE), si bien también esto último fue discutido por el Gobierno de La Rioja en su recurso de inconstitucionalidad subrayando el TC la correspondencia con el precepto constitucional citado y, por tanto, la desestimación de la impugnación⁵².

⁵⁰ El art. 16 del vigente TRLA indica que «a los efectos de esta Ley se entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta». El precepto añade a continuación que «la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible».

⁵¹ La conclusión del TC en esas sentencias es anticipada en EMBID IRUJO (2007, pp 58 y ss.). Vid. posteriormente FANLO LORAS (2007, *in totum*).

⁵² El argumento del Gobierno de La Rioja es que Aragón no tendría tal competencia sobre los «aprovechamientos hidráulicos» de su interés, porque la competencia pertenecería al Estado en cuanto dichos aprovechamientos se refirieran a aguas intercomunitarias. El TC rechaza esa argumentación —era bien fácil hacerlo— por la poderosa razón de que el precepto impugnado guarda una perfecta congruencia con lo que dice el art. 148.1.10 CE de 1978, por lo que es perfectamente comprensible que el Estatuto de Aragón de 2007 atribuya a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en ese supuesto (ya lo hacía el Estatuto de 1982, cosa que nunca fue discutida, por lo que es todavía más incomprensible —jurídicamente hablando, claro está—, el recurso del Gobierno de La Rioja).

C) En relación a las transferencias de aguas entre distintos ámbitos de planificación hidrológica existen dos preceptos en el Estatuto de Autonomía. En primer lugar el art. 19.3 indica que «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». Y el art. 72.3 y tras enlazar con la regulación del artículo 19 (mencionando la defensa de los derechos presentes en ese artículo) indica que «...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».

Es bien fácil entender, dada la redacción que se acaba de transcribir, que nos encontramos ante materia sensible aun cuando al margen de ese dato sensorial los preceptos me parecieron en su momento perfectamente constitucionales⁵³. Esa sensibilidad unido, sobre todo, a un equivocado entendimiento de lo que significa el Estado de las Autonomías explica el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de La Rioja en relación a dichos preceptos, si bien y como era previsible en términos puramente jurídicos, los dos serán declarados constitucionales por el TC que consideró «razonable» la existencia del informe previo de la Comunidad Autónoma sobre las materias indicadas en el art. 72.3⁵⁴.

⁵³ Cfr. EMBID IRUJO (2007, pp. 67 y ss.).

⁵⁴ En relación a esta cuestión la representación de La Rioja indicaba en su recurso que la regulación de las transferencias corresponde al Estado y que, por esto, el precepto aragonés supone institucionalizar una fuente de conflictividad jurídica respecto de lo que pueda ser, desde cada perspectiva, la sostenibilidad de los recursos hídricos. El TC va a responder (de forma concordante con la posición de la defensa de Aragón y del Abogado del Estado) que «velar» no conlleva potestades concretas sino meras pautas de orientación y que el art. 72.3, que es el que se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma sobre este extremo, indica que le corresponde la emisión de «un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio», siendo esta técnica de emisión de informes que no vinculan al Estado, perfectamente constitucional como el mismo TC ha dicho varias veces en su jurisprudencia anterior. Subraya el TC, además, que esta directriz estatutaria es semejante a la que el Estatuto de la Comunidad Valenciana contenía para que sus poderes públicos persiguieran lo contrario, conseguir trasvases, y que tanto una como la otra, en cuanto no suponen imposición alguna al Estado en los términos en que se redactan, son perfectamente constitucionales. Sobre estos informes el TC dirá, además, que son «una técnica adecuada para los supuestos de concurrencia de competencias» y que «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 cuestionado, como hemos afirmado para un supuesto singular, constituye «un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el

D) La disposición adicional quinta contiene la referencia a la llamada por algunos «reserva hidrológica» a favor de Aragón. Lo hace con estas palabras: «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 hm³»⁵⁵.

La impugnación del Gobierno de La Rioja afirmaba que hay dos formas de interpretar este artículo y que una de ellas sería inconstitucional: la consistente en que esta disposición fuera vinculatoria para el Estado.

Siempre cabe leer en una disposición algo que no dice y son inútiles cualesquiera esfuerzos que se hagan para convencer de tal error al que lo comete, pero para negar esa vinculatoriedad hubiera sido mucho más simple —menos fatigoso— el recuerdo a la concepción general de la planificación hidrológica en las cuencas intercomunitarias como competencia exclusiva del Estado, algo plenamente afirmado desde la STC 227/1988, con lo que se centraba el precepto, sin más, en lo que realmente dice. Pero es que, además, la técnica de las reservas es clásica en la planificación hidrológica y esta reserva, en concreto, ya figuraba en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (de 1998-1999) y en la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001 (disposición adicional tercera). Todo ello supone (en referencia más concreta al Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro) que todas las CCAA (La Rioja inclusive) ya mostraron su acuerdo con la misma en cuanto que votaron unánimemente esta reserva con ocasión de la tramitación del Plan Hidrológico de la cuenca.

Esto mismo es lo que recuerda el TC en el fdo. jdo. 17 en el que afirma, además, que «*el tenor literal* de la disposición adicional quinta del EAAr revela que la reserva de agua de 6.550 Hm³ no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que se le imponga por el Estatuto al legislador estatal, toda vez que prevé que sea la planificación hidrológica, esto es, el legislador estatal, quien concrete («concretará» dice el precepto) las reservas de agua de la cuenca del Ebro, concreción que se realizará «considerando» la resolución de las Cortes de Aragón que acordó [más exactamente en línea

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 en modo alguno se desplace o enerve...la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias...». Estas últimas palabras pertenecen a la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña.

⁵⁵ Como en otras ocasiones he indicado y al margen del debate de signo constitucional este precepto, junto con sus antecedentes, singularmente la Ley 10/2001, de 5 de julio, reguladora del Plan Hidrológico Nacional, presenta el singular atractivo jurídico de ver incorporada una resolución de un Parlamento territorial, a una Ley del Estado (lo son tanto la Ley 10/2001, como el EAr.). En lo que yo conozco, es la primera —y única vez hasta el momento— que tal cosa sucede.

con el reparto competencial sobre el agua sería decir que «propuso»] aquella reserva, sin que la misma vincule al Estado en su decisión». (El resalte tipográfico es mío)⁵⁶.

E) Y concluyo con la referencia a otras cuestiones pues todavía deben exponerse y comentarse algunos preceptos del EAr. sobre el agua no insertables en las anteriores divisiones sistemáticas. A esta categoría pertenece lo indicado en el art. 72.2 según el cual «la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 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 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».

El art. 72.2 se impugna por el Gobierno de La Rioja en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de participar en la planificación hidrológica; también porque recoge la competencia de adoptar medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.

La respuesta del TC es fácil imaginarla: el art. 72.2 habla de competencias sobre la elaboración de la planificación hidrológica sí, pero, «según lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan», luego nada se violenta por el art. 72.2 dado que se remite a lo que libremente dispongan esas leyes; y añade el TC, además y conforme su jurisprudencia tradicional desde prácticamente los comienzos de la vida del TC, que la colaboración entre los poderes públicos en el Estado de las Autonomías no es necesario fundarla en preceptos concretos. Por otra parte, lo relativo a la adopción por Aragón de medidas adicionales de protección, se fundamentaría en lo establecido expresamente en el art. 149.1.23 CE⁵⁷.

⁵⁶ Con argumento semejante y con anterioridad EMBID IRUJO (2007, pp. 72 y ss.). Es necesario añadir que el Gobierno de la Nación en muy distintas manifestaciones siempre se ha mostrado partidario de respetar esa reserva. Las últimas declaraciones del ministro competente pueden observarse en distintos medios de comunicación en la primera semana de septiembre de 2013 pero, como digo, no son ninguna novedad.

⁵⁷ El precepto aragonés sigue la traza del art. 117.2 del EC cuya constitucionalidad fue afirmada por la STC 31/2010, por lo que era previsible en este tema el contenido de la Sentencia que resolviera el recurso del Gobierno de La Rioja. También expresé la opinión favorable a la constitucionalidad del precepto catalán y del aragonés con anterioridad a estas Sentencias en EMBID IRUJO (2007, pp. 51 y ss).

Finalmente el art. 19.2 expresa 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». El recurso de La Rioja se dirige en este caso a cuestionar la atribución de la fijación de caudales ambientales apropiados y el precepto, como parecía previsible, es declarado adecuado a la CE por el TC⁵⁸.

Concluida la exposición de los títulos competenciales así como de la discusión que zanja el TC en su Sentencia 110/2011, voy a concluir el apartado haciendo mención a la legislación ordinaria aprobada por la Comunidad Autónoma en el ámbito del agua.

2. La normativa aragonesa en materia de aguas

La normativa actual sobre aguas está constituida por la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón⁵⁹, desarrollada por algunos reglamentos⁶⁰ y con múltiples modificaciones posteriores, sobre todo en lo que afecta al ámbito tributario (al canon de saneamiento que regula). A continuación voy a tratar esquemáticamente de varias de las cuestiones a que se refiere esta Ley⁶¹.

A) En primer lugar y en relación a objetivos y finalidades, hay que reparar en que estamos ante una Ley muy ambiciosa como se denota en las finalidades que se plantean en su artículo primero. Son éstas:

— Regular el ejercicio de las competencias que sobre el agua y las obras hidráulicas tienen la Comunidad Autónoma y las Entidades que integran la Administración Local de Aragón.

⁵⁸ La defensa de la Comunidad Autónoma (operada por las Cortes de Aragón en este caso, por cierto) dice que la norma atributiva de competencias —insertada en el título que se refiere a ello— es el art. 72.2 (antes reproducido) que solo habla de «participar» en la fijación de caudales ambientales, y que la mención del art. 19.2 (inserta en un título de derechos y con la expresiva referencia a «los poderes públicos») solo es un principio rector. Y esto es exactamente lo que decide el TC indicando que la referencia a la «participación» del art. 72 es perfectamente constitucional y sin que a través de la misma —obviamente pues la palabra utilizada es enteramente significativa— se pueda vincular al Estado.

⁵⁹ Con anterioridad se aprobó la Ley 17/1997, que no llegó a ejecutarse. Muchos de sus principios y preceptos han pasado luego a la Ley 6/2001.

⁶⁰ Además de los que se citan posteriormente, vid. el Decreto 38/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado. La STS de 27 de diciembre de 2012 anula el art. 5.3 de tal Decreto.

⁶¹ Sobre esta Ley, en general, vid. los distintos trabajos incluidos en el libro dirigido por EMBID IRUJO, ALBIAC MURILLO Y TORTAJADA QUIROZ (2007).

— Regular la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades locales en el abastecimiento de poblaciones y en el saneamiento y depuración de aguas residuales.

— Establecer un régimen económico-financiero para financiar la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de depuración y saneamiento de aguas residuales.

— Impulsar un debate en profundidad sobre la política hidráulica y el modelo de desarrollo territorial, así como la creación de instrumentos de participación social en la formación de la política que sobre el agua desarrollen las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Si los tres primeros objetivos son típicos de una norma autonómica en materia de aguas, el cuarto está marcando una dirección que singulariza esta Ley en relación a otras CCAA que no cuentan con cuencas hidrográficas propias. Este cuarto objetivo es congruente con el «interés» de la Comunidad de Aragón y de sus ciudadanos en materia de agua y con una tradición normativa antigua en este terreno. La plasmación de este objetivo se realizará con formas organizativas específicas —la Comisión del Agua como órgano consultivo dentro del Instituto Aragonés del Agua— lo que posibilitará el surgimiento de un instrumento de planificación que recibe el nombre de «Bases de la Política del Agua de Aragón»⁶².

B) En todo caso y más allá de lo significan estos amplios objetivos, lo que tiene una importancia fundamental en la Ley es la regulación del abastecimiento, el saneamiento y la depuración de aguas residuales⁶³. La Ley delimita las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades municipales sobre ello teniendo en cuenta las reservas que a favor de las entidades locales se contienen en la regulación básica del régimen local. De todas las formas está implícito en la norma un impulso tendente a que la Comunidad Autónoma ocupe un papel central en este ámbito lo que se puede apoyar en el escaso tamaño —y capacidad— de la mayor parte de los 731 municipios de Aragón y el aspecto muchas veces supramunicipal que estas cuestiones, sobre todo el saneamiento y depuración de aguas residuales, tienen.

La Comunidad Autónoma elabora y aprueba los instrumentos de planificación a que se refiere la Ley y también elabora y aprueba los proyectos téc-

⁶² La ambición de la Ley se denota también en un amplísimo artículo 2º en el que se enumeran hasta diecisiete principios que deberán guiar la actuación en materia de aguas de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales.

⁶³ Sobre estos temas en la última bibliografía vid. con provecho MESTRE DELGADO, RUIZ DE APODACA ESPINOSA y SETUAIN MENDIA, todos son trabajos de 2012 y consultables en su totalidad. Son trabajos de índole general pero también con referencias específicas a la normativa aragonesa que se comenta en el texto. También en relación a una cuestión bastantes veces —menos de las deseadas— vinculadas al saneamiento, vid. NAVARRO CABALLERO, trabajo igualmente de 2012.

nicos relativos a las actuaciones que se declaren de interés de la Comunidad Autónoma (el «interés» es, por tanto, el elemento clave en la atribución de competencias). Pero igualmente la Administración autonómica podría influir en aspectos atribuidos a la competencia de las entidades municipales a través de la elaboración de normas de gestión y explotación de los servicios, de su inspección y de la coordinación de la actividad de las entidades locales. Desde luego se le atribuye la gestión del canon de saneamiento así como una intervención en situaciones extraordinarias (situaciones de sequía). Particular interés en la práctica puede tener la posibilidad de adoptar medidas en relación con la sustitución de caudales de aducción o de incorporación de las aguas residuales a las plantas de tratamiento (art. 7).

Las competencias de las entidades locales se centran en la aprobación y ejecución de proyectos sobre obras de su competencia así como en la explotación de los servicios de su competencia teniendo en cuenta cómo la planificación urbanística municipal puede estar vinculada por las previas decisiones que adopte en torno a ello la planificación autonómica (por ejemplo, punto de salida de los colectores municipales). En el siempre complejo mundo de las relaciones interadministrativas se prevé la delegación de las competencias municipales en la Administración autonómica, así como la posibilidad de prestar servicios en común con otras entidades locales. Igualmente hay una mención a la ayuda que Diputaciones Provinciales y comarcas les puedan prestar⁶⁴.

Finalmente hay que indicar que con posterioridad a la Ley 6/2001, se ha producido la promulgación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización. El art. 16 de esta Ley, dedicado a regular las competencias de las Comarcas en materia de medio ambiente, prevé que puedan ejercitarlas en el ámbito del abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales de acuerdo con lo establecido en los artículos 8 y 27 de la Ley 6/2001. La referencia a estos concretos preceptos informa que la posibilidad de intervención comarcal podría desarrollarse cuando los servicios tuvieran una amplitud supramunicipal sin superar los límites de la comarca y dentro

⁶⁴ Un problema particular en esta cuestión la ha representado siempre la posición del Ayuntamiento de Zaragoza dada la construcción y explotación de una gran depuradora que este Municipio ha llevado a cabo a sus expensas. En la reforma de la Ley 6/2001 llevada a cabo por la Ley 3/2012, de 8 de marzo, se modificó el apartado 4 de la disposición adicional cuarta que ahora dice así: «La aplicación al municipio de Zaragoza de lo dispuesto en esta ley se llevará a cabo conforme a lo dispuesto en el Convenio económico entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el municipio de Zaragoza, que determinará la aportación de Zaragoza a las cargas generales de Aragón en materia de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración, señalando la cuantía y el procedimiento para su actualización, sin perjuicio de que la aportación definitiva de Zaragoza se fije en el primer semestre del año 2012 para el ejercicio 2013. La aportación anual que el Ayuntamiento de Zaragoza debe satisfacer para el sostenimiento del sistema general de la Ley 6/2001 podrá, en su caso, ser objeto de compensación con importes que la Comunidad Autónoma de Aragón deba ingresar a dicha entidad».

de las previsiones generales que el mismo art. 27.3 de la Ley 6/2001 contiene para su intervención⁶⁵.

C) Es evidente que en relación a los ciudadanos aragoneses el principal signo distintivo de esta Ley 6/2001 será la regulación del canon de saneamiento (Título III, arts. 49 y ss.). En ese sentido tiene particular importancia la aprobación del Reglamento del canon de saneamiento⁶⁶ así como otras decisiones de menor importancia que se han ido tomando posteriormente para facilitar su aplicabilidad.

El canon de saneamiento se define como un «impuesto de finalidad ecológica» que tiene naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma y cuyo producto queda afectado a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración a que se refiere la Ley (art. 50). Se supera una mera definición de «tasa» (tributo exclusivamente dedicado a la financiación de un servicio) que es lo que existe en algunos otros ordenamientos, para darle una mayor amplitud en cuanto que se pueden financiar no sólo el funcionamiento de los servicios de saneamiento y depuración sino también actividades de «prevención» de la contaminación.

Conforme a las exigencias del principio de reserva de Ley en materia tributaria, la Ley regula el hecho imponible y las exenciones (art. 51) así como el devengo (art. 52), el sujeto pasivo (art. 53), la base imponible (art. 54), ciertas precisiones sobre lo que se consideran usos domésticos (art. 55) e industriales (art. 56), la tarifa (art. 58) que se establece en una determinada cuantía (disposición adicional quinta, que a su vez permite su modificación en las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma) y ciertos principios de gestión tributaria (art. 59) y de derecho sancionatorio (art. 60)⁶⁷.

D) El Título II de la Ley (arts. 31 y ss.) crea el Instituto Aragonés del Agua como Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y adscrito al Departamento de Medio Ambiente (art.31, ahora Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente). La naturaleza jurídica de Entidad de Derecho Público obliga a tener en cuenta la regulación sobre esas entidades de los arts. 79 y ss. del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, pre-

⁶⁵ Actualmente el marco jurídico de las competencias municipales ha sufrido un gran cambio como consecuencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionabilidad y sostenibilidad de la Administración Local. No es cuestión en la que se pueda entrar desde esta perspectiva sectorial, pero sí tenerla en cuenta.

⁶⁶ Cfr. el Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Canon de Saneamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón, que ha sido objeto de varias modificaciones posteriores.

⁶⁷ Para mayores precisiones remito al trabajo de JIMÉNEZ COMPAIRED en este mismo volumen.

ceptos que deberán ser siempre leídos de forma paralela —y coherente— con la regulación del Instituto Aragonés del Agua.

El «interés» de la Comunidad Autónoma en materia de agua y muchos de los principios que de forma general regula la Ley 6/2001, se reflejan singularmente en la regulación que se realiza del Instituto Aragonés del Agua. Esto tiene una primera traducción en la regulación de las «competencias» del Instituto (art. 32). Al lado de la correspondencia con las competencias de Aragón, se contienen algunas que muestran ese interés particular. Por ejemplo, la referencia a la «defensa de los intereses generales de la Comunidad Autónoma en relación con la política hidráulica que afecta al territorio de Aragón» [art. 32.2.d)], la «promoción de programas de innovación tecnológica en el ámbito de las infraestructuras y de los nuevos usos del agua» [art. 32.2.g)] y dos que quiero significar porque muestran tanto finalidades específicas de la Ley como una parte de la «ideología» que se manifiesta en la concepción de la norma y en el momento del debate parlamentario subsiguiente.

Así, el art. 32.2. h) dice que es competencia del Instituto Aragonés del Agua «la constitución de foro de debate y lugar de encuentro de todos los agentes relacionados con la política del agua: administraciones, usuarios, perjudicados y afectados, tanto individuales como colectivos, expertos y científicos, con el objeto de intentar alcanzar acuerdos mínimos en las propuestas que se planteen y de corregir la falta de representación de algunas de las partes en otros organismos hídricos». Esta forma de narrar la «competencia» anticipa la formación de la «Comisión del Agua de Aragón», por un lado, pero en la referencia a los «perjudicados y afectados» en la corrección de «la falta de representación de algunas de las partes en otros organismos hídricos», se está traduciendo la voluntad de la Cámara en cuanto al juicio sobre la virtualidad de los organismos de representación en la Ley de Aguas (presencia de los distintos sectores en la Junta de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas, en los Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas, en el Consejo Nacional del Agua etc...).

Por otra parte, el art. 32.2.i) le da al Instituto competencias en: «El impulso de la adopción de medidas compensatorias que con carácter previo satisfaga la enorme deuda histórica que la sociedad en su conjunto tiene contraída con las comarcas y municipios afectados que ya han padecido, a lo largo del siglo XX, los nocivos efectos de las obras de infraestructura hidráulica». Es evidente que nos encontramos ante un texto «atípico» y que se mueve en los terrenos de la valoración política ante cuestiones polémicas. La operatividad jurídica directa del texto es dudosa en entera línea directa con el escaso cuerpo jurídico de algunos conceptos utilizados⁶⁸ y solo puede operar en conexión directa con

⁶⁸ Por ejemplo, la referencia a la «deuda histórica» que, además, es «enorme». Los conceptos son comprensibles en el plano del discurso político; en el plano de lo jurídico, bien poca utilidad directa pueden rendir.

la regulación incorporada a la Ley estatal de Aguas sobre los planes de restitución (art. 130.4 del TRLA). Bien es verdad que nada de ello es competencia directa del Instituto al que solo le otorga un papel de «impulsor».

Finalmente la Comisión del Agua de Aragón tiene funciones de participación y debate en los problemas del agua que hemos contemplado en varias ocasiones y que tienen la máxima relevancia en la aprobación de las Bases de la Política del Agua en Aragón. Es un órgano consultivo que además de informar estas Bases tiene la capacidad de informar los Planes regulados por la Ley, las variaciones que puedan producirse en la estructura tarifaria del canon de saneamiento y adoptar propuestas en relación a los asuntos que se le sometan para su consideración (art. 48).

La Comisión tiene una composición muy plural que se regula en el art. 47, y en donde se da entrada tanto a representaciones de usuarios del agua⁶⁹, como de entidades locales, Universidad, expertos, políticos y de organizaciones sociales variadas⁷⁰. El Decreto 218/2010, de 30 de noviembre, aprueba el Reglamento de la Comisión del Agua y el procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón al que me refiero a continuación.

E) Trato, por último, de la regulación de las «Bases de la política del agua en Aragón» (arts. 62 y 63) expresión que nos sitúa ante un concepto que puede convertirse en lo más notable y creativo de las aportaciones de esta Ley 6/2001, teniendo en cuenta, sobre todo, que éste es un texto jurídico de una Comunidad Autónoma con competencias limitadas sobre el agua y las obras hidráulicas.

Las «Bases» de la política del agua en Aragón son un concepto que recubre una vocación esencialmente planificadora. Si la planificación, además de un resultado final que se pretende operativo, es sobre todo un proceso de análisis y discusión, eso es lo que refleja el ordenamiento jurídico de lo que es buena muestra el procedimiento de tramitación en el que se implican las instituciones fundamentales de Aragón: Así, esas Bases serán formuladas por el Instituto dándoles el Consejero de Medio Ambiente su «conformidad inicial» (art. 63.1). A partir de ese momento se origina un procedimiento en el que goza de relevancia el informe de la Comisión del Agua [cfr. art. 48.2.a) y 63.2]. Tras esta inter-

⁶⁹ En este plano hay ocho representantes de usos agrícolas, seis de industriales y dos de otros usos (turísticos, acuícolas, recreativos...).

⁷⁰ La Ley es muy generosa en este ámbito pues se incorporan hasta siete representantes de sectores sociales tales como «organizaciones sociales cuyo objeto principal sea la protección y conservación del medio ambiente, con particular atención al agua y a sus ecosistemas asociados» [art. 47.1.a) que prevé aquí dos miembros], «organizaciones sociales que tengan por objeto la defensa de los intereses afectados por obras de regulación y canalización» [art. 47.1.b), dos miembros], «asociaciones representativas de entidades locales que tengan por objeto la defensa de los intereses afectados por obras de regulación y canalización» [art. 47.1.c), dos miembros] y «organizaciones sociales dedicadas a la defensa de los consumidores o usuarios» [art. 47.1. d), un miembro].

vención se abre un período de información pública de tres meses y la elevación del texto al Gobierno de Aragón que decide a la vista del informe de la Comisión del Agua y de las alegaciones presentadas, en su caso. Finalmente se envía el documento a las Cortes de Aragón para su tramitación como comunicación. Las resoluciones que las Cortes adopten, al margen de su «carácter informador» de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades locales, serán trasladadas a la Administración General del Estado «para su valoración e inclusión, en su caso, en las oportunas revisiones que se realicen de los instrumentos de planificación hidrológica».

Estas Bases se conciben como una suerte de Plan hidrológico de Aragón en cuanto que se tratan cuestiones típicas de la planificación hidrológica. No obstante, otra vez se descubre en el contenido de las Bases el sentido del debate actual sobre el agua en Aragón cuando se trata de las actuaciones compensatorias a favor de municipios y comarcas que hayan sufrido impactos negativos de la política hidráulica o, en general, se prevé la definición de medidas de compensación territorial. Finalmente, existe una previsión de que se solicite «que en todas las nuevas obras de regulación que se realicen en Aragón sea un requisito previo obtener la concesión de agua a favor de la Diputación General de Aragón y, en particular, que se garantice una reserva global de 6.550 Hectómetros cúbicos para uso exclusivo de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Las Bases fueron publicadas por la Orden de 6 de febrero de 2007 del Departamento de Medio Ambiente, por la que se ordena la publicación de las «Bases de la Política del Agua en Aragón» y las Resoluciones aprobadas por las Cortes de Aragón en la tramitación de las citadas Bases.

VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BERMEJO LATRE J.L. (2010), «Medio ambiente», en las pp. 1849 y ss. de *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- DOMPER FERRANDO J. (1990, 1995 y 2005), «Medio ambiente», en *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, tres primeras ediciones.
- EMBID IRUJO A. y EMBID TELLO A.E. (2006), «El medio ambiente en la Constitución española: nuevos planteamientos ante una problemática permanente», en las pp. 371-418 de AAVV, *15 años de la Constitución ecológica de Colombia*», Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- EMBID IRUJO A, ALBIAC MURILLO J., TORTAJADA QUIROZ C. (2007) (dirs.), *Gestión del Agua en Aragón*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor.
- EMBID IRUJO A. (2007): «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en las pp. 13-80 de A. EMBID IRUJO (dir.),

Agua y territorio. Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía, Thomson-Civitas, Cizur Menor.

- EMBID IRUJO A (2008), «El derecho al medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía», en las pp. 29-62 de *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Iustel, Madrid.
- EMBID IRUJO A. (2012), «La información ambiental: entre el derecho subjetivo y la imposición de obligaciones de comportamiento activo a los poderes públicos», en las pp. 13-48 de *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, tomo XII*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá.
- EMBID TELLO A.E. (2010), *Precaución y Derecho. El caso de los campos electromagnéticos*, Iustel, Madrid, 587 pp.
- FANLO LORAS A. (2007), *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.
- FERNANDEZ FARRERES G. (2008), *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Civitas, Madrid.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2001), *Alegaciones al Plan Hidrológico Nacional de 2000*, Civitas, Madrid.
- KRAMER L. (1998): *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid.
- MESTRE DELGADO J.F. (2012), «El abastecimiento a poblaciones como servicio público», en las pp. 203 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.), *Agua y ciudades*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- MOREU BALLONGA J.L. (2010), «Aguas», en las pp. 1361 y ss. de *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- MITRE GUERRA E.J. (2012), *El Derecho al agua. Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*, Iustel, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO S. (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols, Iustel, Madrid, segunda edición.
- MUÑOZ MACHADO S. (2009): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. III, Iustel, Madrid.
- NAVARRO CABALLERO T. (2012), «Cuestiones jurídico-ambientales de la reutilización de aguas regeneradas», en las pp. 389 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.), *Agua y ciudades*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA A. (2012), «Las obligaciones de los entes locales en relación con la protección de la calidad de las aguas», en las pp. 427 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.), *Agua y ciudades*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.

SETUAIN MENDIA B. (2012), «El alcance de las obligaciones públicas en torno al saneamiento: articulación entre los criterios básicos «aglomeraciones urbanas» y «entes representativos» y el reparto competencial de la normativa autonómica local», en las pp. 475 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.), *Agua y ciudades*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.

ACCIÓN SOCIAL

Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN

PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. LA LEY 5/2009, DE 30 DE JUNIO, DE SERVICIOS SOCIALES DE ARAGÓN: ANTECEDENTES, CONTEXTO Y ESTRUCTURA.– II. EL REPARTO DE COMPETENCIAS: DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN.– III. LA OTRA DESCENTRALIZACIÓN: LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁMBITO LOCAL.– IV. LA VOCACIÓN DE UNIVERSALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES.– V. LA CALIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DE LOS NUEVOS SERVICIOS SOCIALES.– VI. TÉCNICAS DE CONTROL DE LOS SERVICIOS DISPENSADOS POR ENTIDADES PRIVADAS: RÉGIMEN AUTORIZATORIO, INSPECCIÓN Y DERECHO SANCIONADOR.– VII. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES.– VIII. DERECHOS DE LOS USUARIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS.– IX. LA BRUMOSA FRONTERA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.– X. EL VOLUNTARIADO SOCIAL Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.– XI. LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS.– XII. BREVE REFERENCIA A LA PROTECCIÓN DE MENORES. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. LA LEY 5/2009, DE 30 DE JUNIO, DE SERVICIOS SOCIALES DE ARAGÓN: ANTECEDENTES, CONTEXTO Y ESTRUCTURA

La primera norma que reguló esta materia en Aragón fue la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social. Esta Ley, como pone de manifiesto la terminología utilizada, pretendió efectuar una regulación global de un sistema público de protección social que, surgido de la beneficencia y de la asistencia social, superara los conceptos y etapas que le precedieron. Ahora bien, este gran y encomiable propósito se vería rápidamente desbordado tanto por la realidad social y burocrática como por la falta de recursos presupuestarios suficientes. De hecho, su gran instrumento planificador, el Plan Aragonés de Servicios Sociales, no vio la luz en los veintidós años de vigencia de la Ley, a pesar de los plazos concretos, e incluso perentorios, que se plantearon en su articulado.

El cúmulo de experiencias que genera la aplicación de toda normativa apenas se tiene en cuenta en la legislación posterior, preocupada por «diseñar» un modelo nuevo o copiar lo más reciente sin pasarlo por el cedazo inapelable de la realidad sobre la que se opera.

Por otro lado, la prolongada vigencia de la Ley aragonesa de 1987, que se siguió aplicando sin excesivos problemas a pesar de los grandes cambios sociales producidos en estas dos décadas, nos indica que las leyes cumplen en este ámbito una mera función instrumental y no son la panacea que resuelve todas las cuestiones suscitadas por una sociedad vertiginosamente cambiante.

Es más, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón entronca más con determinadas exigencias generadas por la superestructura jurídica y política que por la presión de las demandas sociales. No hay que olvidar al respecto la importancia que tuvo la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que hace mención específica a la competencia exclusiva sobre Acción Social en el artículo 71.³⁴^a, disociándola sistemática y conceptualmente de otras

materias, tales como el voluntariado social (71.35^a), la cooperación para el desarrollo (71.36^a), las políticas de igualdad social (71.37^a), la juventud (71.38^a) o los menores (71.39^a). Por otro lado, el artículo 75.1^a atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia compartida en materia de Seguridad Social, a excepción de las normas que configuran su régimen económico.

Ahora bien, quizás la novedad más importante introducida por el vigente Estatuto de Autonomía aragonés consista en incorporar un precepto (el artículo 23) que, a modo de «principio rector de la política social», impone a los poderes públicos aragoneses el mandato de promover y garantizar un sistema de servicios sociales suficiente para la atención de las personas y los grupos, «orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la Ley».

En esa línea, el artículo 24 compendia una serie de objetivos que han de orientar las políticas de los poderes públicos aragoneses. Entre ellos cabe destacar la mejora de la calidad de vida y el bienestar de todas las personas, la protección integral de la familia y los derechos de toda forma de convivencia reconocida por el ordenamiento jurídico y la protección de la infancia, de la juventud y de las personas mayores.

Por último, el artículo 25 establece que los poderes públicos aragoneses promoverán medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidades, así como su participación en la vida de la comunidad, y se hace una específica mención a la enseñanza y el uso de la lengua de signos.

La obra legislativa realizada en las últimas décadas actúa como antecedente legitimador de la incorporación sistemática de derechos sociales en los nuevos Estatutos. No obstante, es preciso incidir en las limitaciones inherentes a esta explosión normativa y que giran en torno a las siguientes ideas: a) los enunciados de esas tablas solo vinculan a los poderes públicos autonómicos y no alteran el régimen de las competencias establecidas; b) dejan a salvo los derechos constitucionales y demás asumidos en Tratados e instrumentos de ámbito internacional. A tal efecto, conviene recordar lo dicho por la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana.

Mas retornando a las cuestiones relativas a la actual Ley aragonesa de servicios sociales, debemos destacar que algunos de los problemas que se detectan en la ley derivan del procedimiento empleado para la elaboración del proyecto normativo. Con la excusa de la participación, se introducen conceptos que no se unifican ni en su terminología ni en su significado. Las ideas o las ocurrencias se acumulan en el texto normativo, cuyo resultado último parece obedecer a una sedimentación por arrastre.

En efecto, se ha impuesto en la actualidad la idea de que las diferentes personas y entidades afectadas por un texto normativo deben participar en su elaboración. Para ello se constituyen mesas de trabajo y se permite que introduzcan modificaciones y variantes en el borrador. Esto genera, si no se está presto en la corrección, textos confusos y contradictorios. Y genera la convicción en los participantes en el proceso de que ostentan determinados derechos preferentes que, con el tiempo, se convertirá en una reivindicación del monopolio de la decisión.

También son palpables las huellas que dejaron en el borrador algunas de las normas aprobadas anteriormente por algunas Comunidades Autónomas. Así, es posible encontrar influencias de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales de Navarra, de la Ley cántabra 2/2007 de 17 de marzo, de derechos y servicios sociales, y de la Ley de la comunidad catalana 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales. Durante su tramitación parlamentaria se aprobó la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad Autónoma Vasca, que también fue tenida en cuenta por el legislador aragonés.

En cuanto a la estructura de la Ley, esta nos indica, asimismo, cuál ha sido el sinuoso camino recorrido para su aprobación. El manifiesto de intenciones y la ambiciosa retahíla de derechos se recogen en el Título Preliminar y en el Título I. Al igual que hay unos principios rectores de la política social y económica se proclaman, cual muñeca rusa, unos principios rectores del sistema de servicios sociales (artículo 5). Los Títulos II, III y IV abordan el Sistema Público de Servicios Sociales y su recomendable e improbable planificación. El Título V regula el régimen competencial y organizativo, con las correspondientes alusiones a nuestra prolija organización administrativa y la invocación a los grandes y grandilocuentes principios que han de ordenar las relaciones interadministrativas. El Título VI y el IX regulan las relaciones con el denominado Tercer Sector, esto es, la iniciativa privada y sus modalidades de participación en el sistema. Los Títulos VII (calidad de los servicios sociales), VIII (financiación) y X (inspección y régimen sancionador) y el habitual rosario de disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatoria completan el régimen jurídico aplicable a los servicios sociales en Aragón.

No es baladí recordar que no es suficiente con aprobar derechos con el papel si luego no se consignan los correspondientes mecanismos de financiación de los mismos. Por ejemplo, se reconoce el derecho al «acceso universal» al sistema de servicios sociales, pero los empleados públicos encargados de garantizar este derecho son los mismos de siempre, pocos y en condiciones laborales precarias, y están superados por el incremento exponencial de las necesidades. Se reconoce el derecho a un «segundo diagnóstico», tal como recoge el artículo 6.h) de la Ley de Servicios Sociales de Aragón, cuando los plazos para obtener el «primero» se han duplicado, en el mejor de los casos. Es

más, ¿cabe imaginar que alguien exija este derecho en los tribunales? En ocasiones, el déficit de financiación viene precedido de un superávit normativo.

No se puede concluir este epígrafe sin analizar los cambios que se están produciendo a la hora de entender el sentido y el significado del Derecho en este ámbito. Se ha producido un cambio en el paradigma de la actuación administrativa, que ya no gira tanto en torno de la validez como a la eficacia. En la actualidad, la bondad de este sistema se mide por la obtención de unos determinados resultados. En efecto, el Derecho queda dotado de una «lógica promocional» que no solo legitima sino que, en muchos casos, determina la actuación obligatoria de los poderes públicos de cara a la promoción de determinados fines e intereses sociales. Acuciados por la crisis económica, los criterios «utilitaristas» van a seguir realizándose en detrimento de las cuestiones de mera aplicación formal o formalista de las normas. Al final, lo que interesa es que el servicio se preste dentro de unos contornos legal y reglamentariamente establecidos, pero con la misión de obtener la máxima eficacia y eficacia en su prestación, con objeto de que se pueda alcanzar la mayor rentabilidad social posible.

Y ello casa mal en ocasiones con un Derecho administrativo centrado exclusivamente en el estudio de la validez o invalidez de los actos administrativos, es decir, obsesionado por la adecuación de la actuación administrativa a un exclusivo parámetro de legalidad. La aplicación aséptica del Derecho es una cuestión que debemos ir superando paulatinamente.

En consecuencia, el papel del jurista debe consistir en moderar, por un lado, la compulsiva obsesión de los poderes públicos por hacer Derecho y reconocer derechos y, por otro lado, intentar superar la entropía que impregna la normativa existente.

II. EL REPARTO DE COMPETENCIAS: DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN.

En los últimos años hemos asistido a diversas manifestaciones de la actitud errática de los poderes públicos respecto a los servicios sociales. Por un lado, hemos presenciado la intervención directa del Estado en este ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas sin que ello haya provocado excesivas quejas de estas, tan celosas de sus competencias cuando afectan a otras materias. Ahí están, por ejemplo, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia o la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción. Es cierto que la influencia de algunas de estas leyes en el sistema autonómico es meramente

tangencial, pero otras inciden plenamente en el núcleo duro de las competencias autonómicas.

A tal efecto, parece oportuno aludir a cuál ha sido la resolución de algunos problemas de índole competencial acaecidos en torno a estas materias que intentan conformar un sistema amplio y omnicompreensivo de protección social. La STC 239/2002, de 11 de diciembre, por la que se desestiman los conflictos positivos de competencias planteados por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, reconoce implícitamente la interdependencia de nuestros sistemas de prestaciones sociales y, en consecuencia, la posibilidad de que los diferentes entes territoriales participen, en el marco de sus respectivas competencias, en la conformación de todos ellos.

De hecho, desde las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional al respecto (la STC 76/1986, de 9 de junio, por la que se integran en el concepto de asistencia social los derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios en la Administración del País Vasco antes de su reconocimiento constitucional y la STC 146/1986, de 25 de noviembre, por la que se admite la financiación por la Administración General del Estado de programas de acción social) hasta las más recientes (la citada STC 239/2002, de 11 de diciembre) se ha consagrado, con alguna salvedad, un reconocimiento implícito del denostado *spending power*, que permitiría la discrecional intervención en este ámbito de las diferentes Administraciones públicas implicadas en la construcción normativa del Estado del bienestar.

Entre medio, la STC 13/1992, de 6 de febrero, por la que el Tribunal Constitucional solo declara inconstitucionales las partidas destinadas a transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro para financiación mediante convenios-programa y las transferencias de capital a familias e instituciones sin ánimo de lucro para la supresión de barreras arquitectónicas, porque su gestión podía «regionalizarse». A nadie puede extrañar que, tras el panorama descrito en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el condicionamiento de las políticas locales, sobre todo en los pequeños municipios, por las Comunidades Autónomas, a través de la financiación de programas y proyectos, sea prácticamente total. El Tribunal Constitucional ha dictado una reciente sentencia que sigue las pautas marcadas por este pronunciamiento de 1992. Se trata de la STC 178/2011, de 8 de noviembre, que resuelve un conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y

Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Esta Sentencia recuerda nuevamente que el Estado puede gestionar centralizadamente las subvenciones cuando los programas asistenciales subvencionables tengan determinadas características de supraterritorialidad que impidan su gestión por las Comunidades Autónomas. El problema radica en que ni siquiera la representación estatal sustenta la señalada competencia estatal en ningún título competencial genérico o específico. Y, por ello, se acaba reconociendo la posibilidad de que el Estado pueda intervenir legítimamente en la materia «asistencia social», aún sin título propio específico o genérico, a través de políticas de ayudas y subvenciones, siempre y cuando lo haga mediante el sistema del primer supuesto previsto en el Fundamento Jurídico 8º de la STC 13/1992, que permite al Estado que pueda «decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores» en los que «no invoca título competencial alguno». Esta posibilidad de intervención estatal queda sometida a límites, que consisten, de un lado, en que «la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad»; y, de otro, que los fondos destinados a subvenciones «han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica ... de manera que la asignación de fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado».

Por último, la STC 36/2012, de 15 de marzo, sigue esta senda, cuando, en relación al Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de jóvenes, se aparta de la doctrina establecida en la STC 129/2010, de 29 de noviembre, y considera preferente la aplicación del título competencial de asistencia social sobre el de vivienda, lo que motiva la declaración de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos del referido Real Decreto que, aunque derogado por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre. Sin embargo, el Tribunal Constitucional mantiene su vigencia para las prestaciones concedidas con anterioridad, dado que no procede que queden afectadas situaciones jurídicas ya consolidadas, tal como ha establecido dicho Tribunal en otras ocasiones.

Como puede observarse, existe una preocupación inmanente en el Tribunal Constitucional por legitimar determinadas intervenciones de los poderes públicos en el ámbito de la protección social, dada la imposibilidad de revertir determinados sistemas de ayudas que han generado no solo expectativas sino también derechos consumados. Mas esta idea pervierte los mecanismos y las reglas de que han inspirado las relaciones entre los diferentes ordenamientos jurídicos que coexisten en España. Porque, apriorísticamente, estaríamos ante supuestos en los que los conflictos que pudieran plantearse deberían resolverse por el Tribunal Constitucional, al igual que ha sucedido en casos similares, cuando las partes invocan títulos diversos, como «conflictos de delimitación», esto es, asignado a cada título en competencia un espacio

distinto y, en consecuencia, el objeto discutido a uno solo de ellos. Esto comporta el rechazo a la aplicación de la cláusula de prevalencia y la necesidad de abordar la resolución de los conflictos estableciendo los límites conceptuales de la asistencia social y de la Seguridad Social o de los otros títulos competenciales que se esgriman a efectos de incluir en una u otra materia un determinado sistema de prestaciones sociales. Por desgracia, ese trabajo de delimitación conceptual, especialmente de la asistencia social, no se ha realizado y, por ello, se han convalidado medidas que parecían no encuadrar en el título competencial que se invocaba por el correspondiente poder público.

Al final, y si nos centramos en lo sucedido en relación al sistema de atención y ayuda a los dependientes, podemos observar que el Estado no se limita a asumir el nivel de protección mínimo, como fundamento del principio de igualdad de los españoles y como punto de partida para garantizar el acceso a las prestaciones de la dependencia en condiciones de igualdad en todo el territorio, sino que establece un sistema regulador exhaustivo y completo, que condiciona absolutamente la actuación de las Comunidades Autónomas.

A tal efecto, cabe recordar que ya se han producido esfuerzos por integrar los sistemas de prestaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que han aprobado normativas destinadas a complementar las pensiones de sus ciudadanos, sea por el hecho de tratarse de las pensiones más bajas o sea por el hecho de que sus pensionistas padecen una superior pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de tener tasas de inflación más elevadas que la media del Estado. Uno de esos esfuerzos se tradujo en la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos de las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas, que intenta superar la situación creada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de Disposiciones Específicas de Seguridad Social. La Ley 4/2005 tiene por objeto garantizar a las Comunidades Autónomas el pleno ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas, cuando así los acuerden sus respectivos parlamentos y, al mismo tiempo, posibilitar que estos complementos no minoren la cuantía de las pensiones no contributivas, dado su carácter diferencial.

Otro momento interesante en este intento por desenmarañar la trabazón de competencias lo encontramos en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Generalitat de Cataluña de 25 de octubre de 2006, por el que se decide «iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre el artículo 20 de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico». Dicho artículo crea una prestación periódica para el mantenimiento de los gastos del hogar de los cónyuges o familiares supervivientes y que, en consecuencia, complementa los ingresos de los pensionistas de las prestaciones de muerte y supervivencia del sistema de la Seguridad Social, que no pueden atender con sus ingresos los

gastos propios del mantenimiento de los servicios del hogar habitual que compartían con el causante o la causante. Por tanto, van a ser beneficiarios de esta prestación los pensionistas de viudedad y las personas que tienen reconocida una prestación en favor de familiares del sistema de la Seguridad Social, si mantienen con sus únicos ingresos los gastos del hogar habitual. Dicho procedimiento concluyó con otro Acuerdo de la Comisión Bilateral al que Cataluña dio cumplimiento a través de la Ley 5/2007, de 4 de julio, de medidas fiscales y financieras.

Todo ello pone en evidencia la ausencia de planificación a largo plazo, lo que acarrea el triunfo de la improvisación. Las únicas políticas viables son aquellas que se sustentan en una estrategia de planificación capaz de sobreponerse a las veleidades de las coyunturas específicas. La planificación es el instrumento básico de actuación en las políticas urbanísticas, medioambientales, fiscales y sociales. Hemos carecido de planificación y hemos abandonado la coordinación y, al final, nos encontramos con ciudadanos en conflicto con las Administraciones públicas y con las diferentes Administraciones públicas en conflicto.

Al final, todo este panorama está produciendo que los servicios sociales se estén convirtiendo en los servicios marginales de la protección social. El desarrollo de un país se puede medir por muchos parámetros, pero hay uno infalible, el modo con el que aborda la situación de los más desfavorecidos.

Llegados a este punto convendría destacar que las prestaciones del sistema de asistencia social son complementarias respecto a la seguridad social, pero no residuales, puesto que la «suma total» (las prestaciones de ambos sistemas) no viene establecida de antemano; y, por ello, se puede aseverar que si es móvil la frontera interior entre seguridad social y asistencia social, también es móvil la frontera exterior, común a ambas, de la protección social.

Los años de bonanza han provocado una expansión de ambos sistemas. El problema radica en que la crisis ha producido la correspondiente retracción y lo lógico es pensar que el sistema «menos contributivo», con menos derechos adquiridos, con usuarios más débiles termine siendo el más propicio para que recaigan en él los correspondientes recortes.

En ese sentido, es preciso resaltar no solo la función sino también las consecuencias que la Ley de atención a la dependencia puede tener a la hora de realzar la importancia y la profesionalidad del sistema y de comprender que los derechos son auténticamente eficaces en la medida en que una norma los recoge.

La realidad actual es que el gasto de dependencia ha devorado la partida destinada con anterioridad a los servicios sociales, que se han visto, en cierto modo, fagocitados por la entrada en vigor de la referida Ley. Dicho de otro modo, el presupuesto para servicios sociales se ha incrementado, pero se ha

desequilibrado a favor de la Ley de dependencia y en contra del resto de atenciones sociales. Y todo ello en un contexto de crisis, en el que las necesidades más perentorias no han parado de aumentar.

Para colmo, resulta incomprensible que no se hayan aprovechado los tiempos de bonanza para mejorar la calidad de los servicios, disminuir la precariedad en el empleo público, consignar reservas presupuestarias, aumentar el patrimonio público y dotar al sistema de la estabilidad y certeza necesarias para acometer la época de reformas, esto es, de recortes.

Quizá para paliar algunas de las disfunciones denunciadas, y con el objeto de simplificar las relaciones de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, refunde los anteriores Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en un solo órgano que pasa a denominarse Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Por otro lado, el artículo 22.11 del citado Real Decreto-Ley establece medidas destinadas a conseguir una deseable homogeneidad del sistema, al menos en sus aspectos básicos. Por un lado, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público. Por otro lado, la valoración de los grados de dependencia se hará mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el referido Consejo Territorial, que se remitirá al Gobierno para que proceda a su aprobación mediante Real Decreto. No será posible determinar el grado de dependencia mediante otros procedimientos distintos a los establecidos por este baremo.

Además, dicho Real Decreto-Ley deroga el artículo 26.2 de la Ley de Atención a la Dependencia, debido a que la clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia no había significado una diferenciación en las prestaciones y servicios que se reconocían a las personas beneficiarias dentro de un mismo grado e, incluso, entre niveles próximos de distintos grados. Con la finalidad de simplificar la gestión, permitir atender de forma prioritaria a las personas con un mayor grado de dependencia que están pendientes de recibir atención y mejorar el proceso de valoración de la dependencia y el procedimiento para el acceso a las prestaciones, se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles.

En resumidas cuentas, nunca nos deberíamos cansar de repetir que la regulación de los servicios sociales se apoya en la existencia de una competencia exclusiva autonómica, que es preciso relacionar desde la integración, y no

el conflicto, con otras competencias estatales y, en especial, con todas aquellas que, como las relacionadas con la seguridad social, la atención a la dependencia y la protección al desempleo, coadyuvan a implantar en España un sistema global e interrelacionado de protección social.

III. LA OTRA DESCENTRALIZACIÓN: LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁMBITO LOCAL

Los servicios sociales han sido objeto de una máxima descentralización en el ámbito local, que se ha traducido en Aragón en su transferencia a las comarcas. A tal efecto, cabe recordar que el artículo 17 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón ya estableció lo siguiente:

«Artículo 17. Acción social.

En lo relativo a la acción social, corresponde, en general, a las comarcas:

La gestión y coordinación de las políticas relativas a los servicios, prestaciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma.

La gestión y coordinación de los recursos sociales propios.

La gestión de los centros sociales de su titularidad y la regulación de la prestación de servicios.

El análisis de las necesidades sociales de la comarca y la elaboración del Plan comarcal de acción social, de acuerdo con las directrices del Plan director regional de acción social.

En particular, corresponden a las comarcas las siguientes funciones:

La propuesta a la Administración de la Comunidad Autónoma de los objetivos a conseguir en las diversas políticas relativas a la acción social.

La ejecución de las actividades, funciones y servicios en materia de acción social en el marco de la planificación de la Comunidad Autónoma.

La regulación del acceso a los centros que gestionen en el marco de las condiciones generales establecidas en la normativa de la Comunidad Autónoma.

La gestión de los conciertos, subvenciones y convenios de colaboración con entidades públicas o privadas.

La emisión de informe en la tramitación de los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de los centros sociales de la comarca.

La colaboración en el control de las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos de los servicios sociales.»

Aunque ha sido un traspaso más de funciones que de servicios. Y ello está produciendo la paradoja de que algunas normas, como las relacionadas con la protección de los menores, que requieren equipos multidisciplinares para su ejecución, se estén incumpliendo sistemáticamente por falta de personal cualificado.

Ahora bien, la crisis ha puesto en entredicho todo este modelo. Por un lado, es evidente que se transfirieron muchas competencias sin hacer un análisis riguroso de los costes de los servicios. Por otro lado, en el camino hacia

la descentralización en las entidades locales se aprecia un gusto por incluir una relación genérica de competencias, de funciones, sin la definición concreta de los correspondientes servicios.

No es, por tanto, extraño que, frente a la voracidad por asumir competencias de la época anterior, se plantee la posibilidad en la actualidad de la devolución de algunas competencias. La crisis económica pone de manifiesto nuevamente las contradicciones de un sistema que se sustentó sobre la reivindicación y no sobre la corresponsabilidad.

En este contexto, se ha hablado de los costes que les suponen a los Ayuntamientos las llamadas «competencias impropias». En algún caso, aluden a la ayuda a domicilio como ejemplo del coste de un servicio que asumen y costean, ante el desentendimiento financiero de su Comunidad Autónoma. Ahora bien, sería discutible hablar de competencia impropia ante la cláusula general establecida en el artículo 2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y las relaciones de competencias establecidas en el artículo 25 de la referida Ley. Otra cuestión distinta es si la legislación sectorial autonómica ha concretado específicamente las competencias de los municipios en materia de servicios sociales y, sobre todo, si existen mecanismos de financiación suficientes. Aún en ese caso, la más reciente jurisprudencia (SsTS de 21 de mayo de 1997, 30 de enero de 2008 y 7 de octubre, 14 de octubre, 15 de octubre y 17 de noviembre de 2009) se ha decantado hacia una posición favorable al entendimiento del principio de legalidad administrativa, en el ámbito local, como principio de vinculación negativa, especialmente en relación con las normas municipales. Esto permite a las entidades locales actuar sin previa habilitación legal en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no vulnera la legislación sectorial que pudiera existir.

Por cierto, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía, vienen reservando como propias de los municipios competencias sobre servicios sociales. El artículo 84 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, entre las que están «la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes». De forma similar, el artículo 92 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que incluye la «gestión de los servicios sociales comunitarios».

Actualmente, la descentralización de los servicios sociales en el territorio aragonés viene definida por lo dispuesto en su ley de servicios sociales y, en concreto, por lo dispuesto en los artículos 47 al 49, que regulan, respectivamente, las competencias de las comarcas —con una traslación literal de parte

del artículo citado anteriormente de la Ley de comarcalización—, de los Municipios y de las Diputaciones Provinciales, a quienes se les vuelve a atribuir su función básica, y casi exclusiva, de cooperación.

IV. LA VOCACIÓN DE UNIVERSALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La definición de los servicios sociales como servicios públicos no implica una reserva de titularidad de todos los servicios y prestaciones a favor del Estado sino el reconocimiento de una última responsabilidad pública, que se materializaría en las ideas de «obligaciones de servicio público» y «servicio universal», que quedarían como la última ratio del servicio público. Nótese que la «universalidad» no tiene que ver con la extensión a todos los ciudadanos de las prestaciones propias de los servicios sociales sino con la exigencia de que estos servicios lleguen a todo el territorio, aunque su implantación sea deficitaria y, en consecuencia, ineficiente desde una perspectiva exclusivamente económica. Y para ello es preciso distinguir entre lo que se darían en llamar «prestaciones de mercado» y las «prestaciones de servicio esencial universal», con las que se hace referencia a aquellas modalidades a las que el mercado, por sí y solo, no daría respuesta y la autoridad entiende que deben ser cubiertas porque constituyen un estándar mínimo de servicio al que todos tienen derecho. En este caso, la competencia no es posible porque no hay oferta. Y no hay porque el coste de dichas prestaciones jamás cubriría el precio que por ellas se podría pagar y nadie estaría interesado en concurrir. Por lo tanto, la garantía de un servicio mínimo universal es la garantía para todo usuario de la efectiva prestación del servicio. Además, la prestación de servicio público implica una actividad «reglamentada» y, por ello, la imposición de una serie de cargas u obligaciones de servicio.

Lo más relevante es, sin embargo, que tanto el «servicio universal» como la «obligación de servicio público» actúan como justificantes de la exención de la aplicación del principio de libre iniciativa de mercado y, en último extremo supone la traslación al poder público correspondiente de los aspectos deficitarios del sistema.

La universalidad está últimamente en entredicho en el ámbito de la acción social. De aquel pomposo lema de mediados de los ochenta que proclamaba «servicios sociales para todos» se ha pasado al de «servicios sociales para todos los que los necesitan». Se intentaron extrapolar principios aplicables a otros sistemas de prestaciones públicas, como la sanidad, al ámbito de los servicios sociales. La actual situación de crisis va a hacer tambalear la vinculación entre universalidad y gratuidad, incluso en la esfera sanitaria. En el ámbito de los servicios sociales, la universalidad propició la consiguiente detracción de fondos, que no se emplearon en cubrir las necesidades más perentorias. Existe como un intento de ocultar cuál es el verdadero del perfil de los beneficiarios

de los servicios sociales, en un contexto en el que hasta el término «indigente» parece cargado de un tono peyorativo. Sin embargo, si queremos terminar con la pobreza deberemos reconocer que existen los pobres. De lo contrario estaríamos difuminando uno de los objetos básicos de la actuación administrativa en este campo.

Desde hace unos años, ha surgido en Europa la preocupación por definir y señalar el papel de los llamados servicios sociales de interés general (SSIG), de los que formarían parte la sanidad, la dependencia, la seguridad social, el desempleo y los alojamientos sociales. Inicialmente, estos servicios son presentados como una subclase de los servicios de interés general y pueden ser considerados tanto servicios «económicos» como servicios «no económicos». Cumplen una doble función. Por un lado, están diseñados para responder a las necesidades humanas vitales. Por otro lado, desempeñan un papel fundamental en la cohesión social. Su organización, prestación y financiación obedecen a una múltiple tipología asentada en la pluralidad ideológica y cultural. Sin embargo, si algo ha caracterizado a estos servicios es que se han financiado tradicionalmente gracias a las correspondientes partidas presupuestarias.

Bien es verdad que hemos asistido en los últimos años a dos fenómenos destinados a cambiar su naturaleza: la externalización de los servicios y la financiación mediante la capitalización individual de los mismos. Si ponemos el acento en su consideración como actividad económica siempre que exista un servicio prestado mediante la correspondiente remuneración, nada debería impedir la aplicación estricta de las reglas de la libre competencia y del mercado interior. No obstante, si realzamos los conceptos de servicio público, interés general y cohesión social, debemos hacer compatibles las normas en materia de competencia, ayudas públicas y mercado interior con el desarrollo efectivo de esos conceptos, por lo que deberán prevalecer los principios de naturaleza social sobre los que tengan exclusiva base económica.

V. LA CALIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DE LOS NUEVOS SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales han transitado desde la concepción decimonónica de la beneficencia pública —una noción en la que permanecía inmanente un cierto desdén hacia el beneficiario, dada la distinción entre indigentes válidos e inválidos— hasta las actuales cotas de exigencia de calidad y excelencia que obligan a las entidades de servicios sociales a proporcionar un servicio que satisfaga a usuarios, cada vez más conscientes de los derechos que les amparan. Del mismo modo, la convivencia de una red pública de prestación de servicios sociales con una cada vez más importante red privada supone tanto un incentivo para alcanzar un nivel superior de calidad como un mayor reto para las Administraciones Públicas en sus funciones de inspección y de control de los mínimos de calidad exigibles.

Todo esto permite que los servicios sociales estén incorporándose progresivamente a la cultura de la gestión de la calidad en su doble perspectiva de «calidad interna» (mejora de la organización y la prestación) como también de «calidad externa» (mejora de la satisfacción de los usuarios y de la sociedad). Y todo ello se debe enmarcar en un proceso de mayor importancia, si cabe, que es el de modernización y transformación de los paradigmas de una Administración cada vez más orientada al ciudadano (cliente de los servicios que presta la administración), a la satisfacción de sus necesidades y expectativas y, por supuesto, a un objetivo de calidad y excelencia en la gestión pública.

Y como principal manifestación de este proceso, desde un punto de vista normativo, se puede observar el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, bajo el sustento legislativo de los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y del artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En la actualidad, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios supone la aparición de un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, que implica un impulso formativo y dinamizador del citado reglamento.

El Real Decreto 951/2005 sustenta un modelo de implantación de la calidad en la prestación de servicios, a través de los siguientes programas de mejora:

- a) Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios,
- b) Programa de cartas de servicios,
- c) Programa de quejas y sugerencias,
- d) Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones,
- e) Programa de reconocimiento y Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos.

Algunos de estos programas de mejora resultan perfectamente asimilables para la prestación de servicios sociales y es por este motivo por el cual las nuevas leyes de Servicios Sociales los incorporan y regulan para su aplicación en la respectiva Comunidad autónoma. La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, define la calidad de los servicios sociales, en su Título VII, como objetivo prioritario y regula la necesaria estrategia de calidad que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón, así como otra serie de previsiones dirigidas igualmente a reforzar el citado objetivo de calidad, como son el establecimiento de criterios de profesionalidad e interdisciplinariedad y la previsión de programas de formación e innovación. Corresponde así al Gobierno de Aragón promover criterios y estándares de calidad

para las diferentes actividades y prestaciones de servicios sociales, así como el establecimiento de mecanismos de evaluación y garantía de dichos criterios de calidad.

A ello hay que unir la aparición de otras normas autonómicas que abordan, con carácter general, la cuestión de la calidad. En ese sentido, se ha aprobado recientemente la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Título II desarrolla las diferentes actuaciones. Entre ellas cabe destacar: la evaluación de políticas públicas como instrumento integrador de planificación estratégica en el ámbito de la Administración pública, la evaluación de la calidad de los servicios públicos, la regulación de las Cartas de Servicios, la participación de los empleados públicos en la mejora de la gestión de la Administración pública a través de la constitución de grupos de mejora, la convocatoria de los premios a la calidad, la creación de la Comisión para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos y, por último, la regulación del procedimiento de sugerencias y quejas. Todo ello se articula con medidas destinadas a primar la participación de los ciudadanos.

Esta novedosa regulación debe ser complementada con la aplicación de los mismos mecanismos de gestión de la calidad a los que ya otros sectores económicos están perfectamente acostumbrados: Normas ISO, Modelo EFQM (European Foundation for Quality Management), Marco Común de Evaluación (CAF-Common Assesment Framework), Buenas Prácticas, Transparencia o Indicadores de Control de Calidad.

Uno de los grandes retos que nos plantea el futuro es la homologación de los servicios sociales con otros servicios públicos. Dicha homologación debe partir de la estimulación de la formación e investigación en estos ámbitos. Las más recientes normas de servicios sociales establecen la calidad como principio rector y pilar fundamental que ha de regir la prestación de estos servicios. Este objetivo requiere, además de otras circunstancias relevantes como pueden ser la planificación estratégica de los medios o la dotación de los recursos financieros necesarios, de la presencia de un personal cualificado que desarrolle una actividad de calidad. El logro de este propósito necesitará del impulso de medidas destinadas al fomento de la formación.

Las leyes centran esta responsabilidad formativa en las Administraciones públicas, sin minusvalorar los esfuerzos que en materia de formación realizan otras entidades privadas o los colegios profesionales. De este modo, serán las Administraciones públicas las obligadas a promover la formación y cualificación de todas las personas que intervienen en el ámbito de los servicios sociales, incluidos los voluntarios, mediante la elaboración y desarrollos de programas, cursos y cualesquiera otras medidas. Igualmente, será obligación de los poderes públicos promover los planes de formación convenientes para la implantación de los servicios que establece la Ley.

Pero, junto a esta iniciativa pública, las leyes reconocen la necesaria instrumentación de otros mecanismos formativos para alcanzar el objetivo de garantizar la calidad del sistema de servicios sociales. De ahí que se fomente la cooperación interadministrativa en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales para lograr una visión multidisciplinar, óptica absolutamente imprescindible en un sector complejo como es el de los servicios sociales. A ello hay que unir la colaboración formativa entre las distintas Administraciones competentes y el conjunto de universidades, entidades y centros científicos y organizaciones profesionales y sindicales, reconociendo el vital desempeño de estas instituciones y entidades en el logro de los fines perseguidos.

En lo que se refiere a la investigación en el ámbito de los servicios sociales, los objetivos no difieren sustancialmente de los perseguidos en otros campos por la acción formativa. El logro de una actividad de calidad requiere de innovación, flexibilidad y agilidad. El empleo de los nuevos medios y recursos tecnológicos debe verse acompañado de una reforma de las estructuras que garantice una mejora en la prestación de los correspondientes servicios. De no ser así, modernización no significaría mejora o eficacia, sino mayor coste económico.

Con este marco como trasfondo, las leyes responsabilizan a los poderes públicos del fomento de la investigación en materia de servicios sociales. La investigación tendrá por objeto la realización de estudios sobre las necesidades actuales y futuras que requieren de atención social, las causas y los factores que inciden sobre la demanda de los servicios, así como la evaluación de los sistemas organizativos, de gestión y económicos del funcionamiento de los servicios sociales existentes y de los que se puedan implantar en el futuro. Del mismo modo, los poderes públicos fomentarán la innovación en todos los aspectos relacionados con la calidad del sistema de servicios sociales, promoviendo la investigación en las áreas relaciones con la prestación de este tipo de servicios en los planes de I+D+i.

La aplicación de la Ley de Atención a la Dependencia y el excesivo peso que está recayendo sobre los cuidados de familiares o de no profesionales debe suponer un esfuerzo añadido a las Administraciones para la consecución de los objetivos de formación, que, en última instancia, redundan en beneficio de los diferentes beneficiarios del sistema.

Por último, cabe recordar que los servicios sociales especializados son aquellos que se organizan atendiendo a la tipología de las necesidades, para dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica o en que la intervención reviste una especial intensidad o complejidad. Algunos preceptos, como el artículo 3.5 de la Ley de Servicios Sociales de Aragón, reservan a las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, para su exclusiva utilización, determinadas expresiones, tales como

«Sistema Público de Servicios Sociales», «Servicios Sociales Generales», «Servicios Sociales Especializados», «Centro de Servicios Sociales», «Sistema de Información de Servicios Sociales» o «Catálogo de Servicios Sociales». No obstante, esto no implica en ningún caso reserva de titularidad a favor de las Administraciones públicas y, en consecuencia, no impide la prestación de determinados servicios por la iniciativa privada. Su calidad debe quedar garantizada mediante la utilización de los mecanismos de actuación administrativa que vamos a analizar a continuación.

VI. TÉCNICAS DE CONTROL DE LOS SERVICIOS DISPENSADOS POR ENTIDADES PRIVADAS: RÉGIMEN AUTORIZATORIO, INSPECCIÓN Y DERECHO SANCIONADOR

En cualquier caso, hoy sabemos que la responsabilidad pública en relación de los servicios sociales no implica ni una titularidad pública de todos los servicios sociales ni siquiera una gestión pública de aquellos que son de titularidad pública, con excepción de los que forman inexorablemente parte, como los servicios sociales de base, de la estructura administrativa de un determinado ente público. Por ello, y muy vinculado a la cuestión de la calidad, debemos analizar el régimen de autorizaciones de los centros, establecimientos y servicios dispensados desde la iniciativa privada. Todo ello sin olvidar que las relaciones entre las entidades públicas y las privadas no se ciñen al control sino que contemplan otro tipo de medidas, como las relativas al fomento o a la concertación.

Además, no debemos olvidar que muchas de las entidades que actúan en este ámbito carecen de ánimo de lucro, y ello puede acarrear el riesgo de que la bienintencionada caridad sustituya las exigencias de calidad. También actúan empresas que persigan un legítimo beneficio económico, que nunca debería mermar la calidad de las prestaciones. Por ello, las Comunidades Autónomas han aprobado normas, a modo de reglamentaciones técnicas, destinadas a fijar unas condiciones mínimas que han de reunir los establecimientos y los servicios sociales.

La aplicación de esa normativa conlleva todo un entramado de autorizaciones que es preciso analizar. Antes de proceder a su estudio, no creo que resulte excesivamente inoportuno recordar que, a pesar de la devaluación del término «orden público», constreñido a los aspectos específicos relacionados con la seguridad ciudadana, la normativa reguladora de las autorizaciones entronca con la tradicionalmente llamada actividad de «policía», que pretende preservar un determinado concepto de orden público en los diferentes ámbitos de la actividad humana. Hoy, por ejemplo, ha caído en desuso la expresión «orden público económico», que inspiró algunas normas en los años sesenta. Mas no debería resultar tan inoportuno recordarla, dado que, frente a la concepción actual que prima los derechos preexistentes de quienes promueven

una actividad económica o social, concurren otros valores que es preciso proteger, como los relacionados con los derechos de los consumidores y de los usuarios, máxime cuando muchos de los que acceden a los servicios sociales se encuentran en una posición rayana con la indefensión. Y, es más, unas buenas reglamentaciones técnicas, un estable régimen de autorizaciones y un rigurosa inspección también son elementos que van a contribuir a garantizar la libre competencia.

Por otro lado, tanto la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y las normas que efectuaron su transposición en España —ley 17/2009, de 23 de noviembre, y ley 25/2009, de 22 de diciembre— como el amplio abanico de normas que han afectado a estas nuevas técnicas de control de la actividad de los particulares que son la comunicación previa y la declaración responsable no van tener apenas incidencia en esta materia, habida cuenta la necesidad de defender los derechos de los usuarios. De hecho, el Decreto-Ley 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior deja a salvo la legislación sobre servicios sociales.

Pues bien, expuestas las anteriores premisas, cabe recordar que el régimen jurídico general de intervención administrativa de los centros privados se suele caracterizar, a tenor de lo dispuesto en las numerosas normas vigentes al respecto, por los siguientes rasgos:

a) Una autorización administrativa concedida por la Administración autonómica, que puede tener inicialmente carácter provisional, por lo que sería concedida sobre el proyecto del centro y requeriría la correspondiente comprobación con anterioridad a su apertura. Asimismo, la mayor parte de la normativa prevé otro tipo de autorización, vinculada al funcionamiento del centro, en la que se deben acreditar y verificar no solo los criterios materiales fijados en la normativa correspondiente sino también los criterios de funcionamiento, que afectan esencialmente a los medios humanos del centro.

b) Los centros y servicios sociales deberían contar con las correspondientes autorizaciones para la apertura del centro o para el comienzo de la actividad del servicio, para su traslado, para la modificación sustancial del centro o servicio y para el cese de la actividad desarrollada en el centro o la prestación del servicio social correspondiente.

Llegados a este punto, se hace preciso recordar que las autorizaciones tendrán un perfil mucho más reglado cuanto más detallada y clara sea la normativa que reglamenta las condiciones mínimas que han de reunir los centros en los que se prestan servicios sociales o, en su caso, los propios servicios cuando puedan proporcionarse sin la necesidad de contar con un establecimiento. Una

buena reglamentación técnica crea seguridad jurídica y favorece una libre y auténtica competencia. Otra cuestión distinta es que, bajo el revestimiento de la generalidad, algunas reglamentaciones pudieran predeterminar algunas condiciones que favorecieran a unos sujetos concretos frente a otros.

En este ámbito, debemos prestar especial atención al régimen aplicable a la autorización cuyo objeto es el cierre del establecimiento o cese temporal o definitivo del servicio, que también es aplicable a los supuestos de disminución de la capacidad asistencial registrada por encima de unos determinados parámetros. Con carácter general, debería exigirse en cualquier caso la presentación de un plan operativo que contemple la liquidación, en su caso, del servicio o establecimiento y la justificación del informe a los usuarios. Por otro lado, y con objeto de evitar fraudes al erario, no se debería autorizar el cierre o la disminución de la capacidad asistencial de un servicio o establecimiento de una entidad que haya estado financiada con cargo de los presupuestos públicos por transferencias de capital sin que simultáneamente se acuerde la reversión, previa liquidación, de la parte de la financiación no amortizada. A estos efectos, habrá que fijar plazos para la amortización de las subvenciones para inversiones inmobiliarias más largos que para las inversiones mobiliarias.

También es preciso recordar que estamos ante las típicas autorizaciones de funcionamiento, la normativa vigente puede prever su revocación provisional si se comprueban graves incumplimientos de las condiciones exigidas por dicha autorización. No hay que identificar dicha revocación con una revisión del acto administrativo, pues no se alude a la validez del acuerdo inicial sino a la imposibilidad de que siga desplegando sus efectos como consecuencia de un incumplimiento por parte del beneficiario de la autorización de las condiciones que se le impusieron o que estén establecidas en la normativa vigente. Por otro lado, la diferente naturaleza de los bienes jurídicos protegidos permite compatibilizar la referida revocación con la adopción de las correspondientes resoluciones sancionadoras. En efecto, no hay que confundir la imposición de una sanción, que puede llevar acarreado el cierre del centro o servicio y la consiguiente revocación de la autorización, con otras medidas establecidas al hilo de la regulación del régimen jurídico de la acreditación de los centros y servicios sociales que, al adoptarse, pueden conllevar la revocación de la licencia.

Y ello nos lleva a otro modo de garantizar la calidad de los servicios es a través de una regulación detallada de la inspección y de la potestad sancionadora, que se contiene en el Título X de la Ley de Servicios Sociales de Aragón.

A tal efecto, es preciso recordar que las funciones de inspección, control y la potestad sancionadora sobre los servicios sociales corresponden al departamento competente en la materia. Los municipios y las demás entidades locales deben colaborar y prestar apoyo a los servicios de inspección de la

Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por supuesto, y como no podía ser de otra manera en este ámbito, el legislador regula detalladamente las funciones y condición del personal de inspección, que tendrá en su ejercicio la consideración de agente de la autoridad.

En cuanto al régimen sancionador, y con objeto de salvaguardar los principios de legalidad y tipicidad, se consideran infracciones administrativas en materia de servicios sociales las acciones u omisiones tipificadas y sancionadas en la Ley de Servicios Sociales de Aragón u otras leyes reguladoras que contravengan las obligaciones concretas establecidas en las mismas o en las normas que las desarrollen y que supongan un perjuicio para la organización de los servicios sociales o para las personas usuarias. Se sobreentiende que las normas reglamentarias podrán complementar el tipo de la infracción, pero no podrán innovar en relación a lo previsto en la ley que desarrollen. Las infracciones pueden ser leves, graves o muy graves.

VII. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La financiación resulta uno de los pilares básicos a la hora de construir un sistema eficaz de servicios sociales. Por ello, muchas de las primeras leyes de servicios sociales previeron ya un primigenio sistema de financiación de estos servicios, aunque carecieron de la perspectiva para valorar los innumerables factores sociales y económicos en juego. Algunas de estas leyes intentaron comprometer también las partidas presupuestarias que deberían destinar a los servicios sociales las diferentes Administraciones locales existentes en su territorio.

Una de las soluciones adoptadas, como ocurría con la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, consistía en asegurar que la consignación presupuestaria que el respectivo Gobierno realizaba para servicios sociales experimentara un incremento anual superior a la media de la subida de los presupuestos generales de la Comunidad para todos los Departamentos.

Otra solución consiste en propugnar la consignación anual de un porcentaje mínimo (expresado en un percentil) de los presupuestos generales de la Administración correspondiente en orden a hacer frente a los gastos que se deriven del ejercicio de las competencias que se les atribuyen en la Ley, tal como hacía la ya derogada Ley balear 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social. Las ventajas e inconvenientes de esta solución resultan obvios. Por una parte, supone un ejemplo visible de la voluntad de realizar una decidida apuesta por esta materia, en cuanto implica un compromiso del sector público al dedicar una parte importante de sus presupuestos anuales ordinarios para la atención de los servicios sociales. Pero, por otra parte, este tipo de previsiones legislativas afectan a la lógica presupuestaria pública, en la que la pon-

deración de las partidas debe realizarse sobre criterios de interés público contingentes a cada ejercicio presupuestario.

Otra de las medidas que pueden adoptarse, a modo y semejanza del denominado «uno por ciento cultural» utilizado para la promoción del patrimonio histórico en nuestra legislación estatal y autonómica, consistiría en prever que en el presupuesto de cada obra pública financiada total o parcialmente por la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos — siempre que la aportación de la Comunidad Autónoma o del concesionario supere una determinada cantidad— se incluyera una partida equivalente, al menos, del 0,5% de la aportación de la Administración regional, destinada a financiar inversiones en materia de servicios sociales. Se exceptuarían de la citada previsión, además de las obras públicas en las que la aportación de la Comunidad Autónoma sea inferior a la cantidad mencionada, aquéllas que se realicen para cumplir específicamente los objetivos marcados por la presente Ley. La adopción de esta medida, no obstante, debe venir acompañada de una firme voluntad política que asegure su cumplimiento, así como de una meditada decisión en la que se ponderen todos sus pros y sus contras. Se debe evitar, de este modo, que se repita lo sucedido en la única Comunidad Autónoma que, hasta la fecha, ha incorporado esta solución al ámbito de los servicios sociales. Y es que, efectivamente, ante la previsión del artículo 37.2 de la Ley murciana de servicios sociales (Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia) de destinar el 0,5% de la aportación de la Administración regional del presupuesto de las obras públicas, la respuesta fue contemplar una excepción a su aplicación durante el ejercicio presupuestario correspondiente al año inmediatamente posterior a la aprobación de la Ley.

Las nuevas normas de servicios sociales intentan dar una respuesta completa al problema de la financiación del sistema que es de responsabilidad pública. Es el caso del Título X de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León y del Título VIII de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. Ciñéndonos a lo que dice nuestra norma, cabe destacar que las fuentes de financiación pueden provenir de los siguientes ámbitos:

- a) Las aportaciones de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- b) Las aportaciones finalistas de los presupuestos generales del Estado.
- c) Las aportaciones de los presupuestos de municipios, comarcas, provincias y demás entidades locales.
- d) Las aportaciones que realicen personas o entidades privadas para fines de servicios sociales.
- e) Las herencias intestadas cuando corresponda heredar a la Comunidad Autónoma, conforme a lo acordado por la Junta Distribuidora de Herencias.

f) Las aportaciones de las personas usuarias de centros y servicios que puedan establecerse.

g) Cualquier otra aportación económica que, conforme al ordenamiento jurídico, se destine al Sistema Público de Servicios Sociales.

Otra cuestión distinta es la relativa al copago o, lo que es lo mismo, la aportación económica de la persona usuaria para contribuir a la financiación y sostenimiento de una prestación del sistema de responsabilidad pública. El principio general de partida es que dicha aportación únicamente será exigible en los supuestos expresamente previstos, atendiendo a los principios de equidad, proporcionalidad y solidaridad, y que la obligatoriedad de dicha participación quedará reflejada en el catálogo de servicios sociales. La Administración podrá establecer deducciones o bonificaciones en dicha participación, con el fin de atender situaciones de insuficiencia de recursos de las personas usuarias, teniendo en cuenta sus cargas familiares. No cabrá excluir a nadie de las prestaciones garantizadas por falta de recursos económicos ni cabrá condicionar la calidad del servicio o la prioridad o urgencia de la atención a la participación económica.

Como hemos podido comprobar, y sin perjuicio de la legítima y utópica aspiración a alcanzar el objetivo último de la gratuidad de los servicios sociales, las leyes no renuncian a regular la aportación del usuario, para cuya concreción se deben contemplar criterios de solidaridad, asequibilidad y redistribución.

En resumen, en relación a la financiación podemos extraer las siguientes conclusiones:

a) El reconocimiento de más derechos en las leyes de servicios sociales ha venido acompañado, paradójicamente, de la desaparición de algunos preceptos que implicaban un compromiso de gasto, un «suelo», un mínimo que debía destinarse anualmente a los servicios sociales.

b) No obstante, la experiencia anterior ponía de manifiesto el incumplimiento de estas previsiones legales, ya que la ley de presupuestos tenía rango suficiente para desoír lo establecido en la legislación sectorial. A ello hay que unir la ausencia de acciones en manos de los individuos o de las entidades que se integran para exigir el cumplimiento de los preceptos legales que establecían esos porcentajes a los que hemos aludido.

c) Unas previsiones específicas y vinculantes en relación a las Administraciones locales que desarrollan su actividad en esa Comunidad Autónoma podrían atentar contra el principio de autonomía local, que, no obstante, también se puede transgredir cuando la financiación autonómica llega vinculada a actividades y servicios concretos.

d) La universalidad de los servicios sociales no implica la gratuidad de todos y cada uno de los reconocidos en los correspondientes catálogos y ello

significa que será necesario, como ha ocurrido con la Ley de Atención a la Dependencia, fijar determinados supuestos de copago o, lo que es lo mismo, supuestos en los que el beneficiario del servicio deberá también contribuir al mantenimiento económico de este.

VIII. DERECHOS DE LOS USUARIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS

Las normas más recientes reguladoras de los servicios sociales distinguen, según su contenido, en prestaciones de servicio, prestaciones económicas y prestaciones tecnológicas. Si bien estas últimas no son más que prestaciones en las que predomina la dimensión tecnológica del servicio.

También es incuestionable es que la más reciente normativa de servicios sociales pivota sobre el concepto de derecho subjetivo, con el que se pretende equiparar estos servicios al resto de sistemas de protección social. Si con anterioridad fueron algunos pronunciamientos jurisprudenciales los que configuraron auténticos derechos subjetivos oponibles frente a la Administración, es en la actualidad el legislador el principal valedor de la existencia y eficacia de estos derechos.

A tal efecto, cabe recordar lo dispuesto en los dos primeros apartados del artículo primero de la Ley de Servicios Sociales de Aragón:

«Artículo 1.— Objeto de la Ley.

1. La presente Ley tiene por objeto garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía, para promover el bienestar social del conjunto de la población y contribuir al pleno desarrollo de las normas.

2. El acceso a las prestaciones esenciales del Sistema Público de Servicios Sociales se configura como un derecho subjetivo, reclamable en vía administrativa y jurisdiccional, quedando su ejercicio sujeto a las condiciones y requisitos específicos que se establezcan en la normativa reguladora de cada una de las prestaciones».

Ahora bien, la existencia de derechos subjetivos no es una circunstancia predicable de las prestaciones económicas en cuanto tales sino de determinadas posiciones jurídicas que ostenta el beneficiario de la prestación en el seno de la compleja relación jurídica que le vincula con la Administración. Además, el meollo de la cuestión no radica tanto en constatar la existencia de un derecho subjetivo como en determinar el momento de su aparición y los perfiles exactos de la pretensión jurídica individualizada cuya obtención se demanda en vía judicial. A tal efecto, no resulta baladí recordar que el reconocimiento de derechos subjetivos no comporta el establecimiento de derechos perennes e inamovibles, pues en este ámbito, y en otros tan distantes como el del estatuto funcional, es el derecho objetivo, la norma, el que determina la existencia, el alcance y el contenido de los derechos subjetivos proclamados.

En ese sentido, la referida Ley 39/2006, de 14 de diciembre, incidió en ese aspecto al proclamar en el apartado segundo de su Disposición Final Primera lo siguiente:

«2. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario del apartado 1 de esta disposición o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha».

Este artículo planteó grandes problemas. Por un lado, algunas Comunidades Autónomas disociaron el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones. Por otro lado, en casi todas ellas se superó el plazo de 6 meses previsto en la Ley para tramitar el procedimiento y notificar la resolución (la media real oscilaba entre 9 y 12 meses, no resultando extraño que se alcanzaran los 18 meses en bastantes casos). Esto ha motivado que algunos solicitantes fallecieran sin que se hubiera producido el acto expreso de reconocimiento de la prestación. Más chocante resultaba, si cabe, que además se elaborara un plan individualizado de inserción a la persona evaluada y fallecida. Por ello, esta curiosa concreción de los derechos de la Ley bien podría denominarse síndrome «Lázaro», pues algunas de las medidas establecidas en dichos planes individuales intentaban mejorar la movilidad del beneficiario de la prestación.

Todas estas cuestiones intentan ser resueltas por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que, aunque retrasa la fecha del devengo de la prestación, intenta dar una mayor seguridad jurídica.

El artículo 5 del referido Decreto-Ley modifica dicha Disposición Final Primera desglosando el apartado segundo en dos apartados, que quedan redactados del siguiente modo:

«2. En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones».

«3. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a— partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria.

Si una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud, no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de prestación, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado».

Con objeto de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, prevé que

las prestaciones económicas para cuidados del entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que constituyen el grueso del sistema, dejarán de producir efectos retroactivos para aquellas personas que a dicha fecha no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor. Dichas personas conservarán, en todo caso, el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento. Asimismo, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación. Dicho plazo se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.

A ello hay que unir que, el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, tendrá, para los cuidadores no profesionales, carácter voluntario y podrá ser suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social, corriendo las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo.

Otro problema diferente aparece cuando se intenta introducir la noción de derecho subjetivo en determinados servicios, que están limitados por la propia capacidad de las plazas que ofertan. Debemos recordar, en primer lugar, que es en el ámbito de las prestaciones sociales de carácter económico donde más fácil es reconocer derechos subjetivos, pues el «derecho al crédito» es siempre un derecho más fácil de ejecutar que el «derecho al espacio», es decir, el derecho a ser admitido en un establecimiento, máxime cuando la oferta de plazas es claramente inferior a la demanda existente.

Por ello, es preciso abordar la cuestión de la exigibilidad de las prestaciones derivadas de los servicios sociales. ¿Existen vías jurídicas para exigir una concreta prestación? Todo depende de la configuración normativa que se haya adoptado, con independencia de las declaraciones generales formuladas por el legislador. Si las prestaciones se hubieran configurado de acuerdo a criterios absolutamente reglados de los que se desprendieran auténticos derechos subjetivos, sería posible ejercitar una acción judicial de condena, que comportara la imposición de un plazo en el que la Administración estaría obligada a otorgar la prestación solicitada.

Hasta ahora, en caso de inexistencia apreciable en vía judicial de derecho subjetivo alguno, quedaba abierta la posibilidad de acudir al artículo 18.1.g) de la Ley de Bases de Régimen Local, que otorga una acción al ciudadano para exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente ser-

vicio público, en el supuesto de concurrir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

En la actualidad, el artículo 1.2 de la Ley de Servicios Sociales de Aragón reconoce la posibilidad de reclamar judicialmente las prestaciones esenciales del Sistema Público de Servicios Sociales, con arreglo *«a las condiciones y requisitos específicos que se establezcan en la normativa reguladora de cada una de las prestaciones»*.

En este sentido, existen normas, como la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, que vinculan el concepto de derecho subjetivo a la noción de «prestación garantizada», siendo la Cartera de Servicios Sociales el instrumento idóneo para establecer las prestaciones del sistema público de servicios sociales. La Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General incluye, por tanto, la totalidad de las prestaciones responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, aquéllas que, siendo responsabilidad de las Entidades Locales, deben garantizarse como mínimo en todo el territorio de la Comunidad Foral. Por otro lado la Cartera, cumpliendo el mandato legal, diferencia entre prestaciones garantizadas, que serán exigibles como derecho subjetivo, y prestaciones no garantizadas, que solamente lo serán de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria. En este sentido la Cartera, además de las prestaciones garantizadas exigidas como contenido mínimo por el artículo 20 de la Ley Foral de Servicios Sociales, incluye otras prestaciones a las que atribuye dicho carácter y que por tanto se constituyen en otros tantos derechos subjetivos para las personas destinatarias.

En el ámbito del ordenamiento jurídico aragonés, el Decreto 143/2011, de 14 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de nuestra Comunidad Autónoma intenta cumplir una función primordial en la sistematización de las prestaciones sociales públicas, al clasificar y definir todas aquellas que constituyen el objeto del sistema público, al articularlas en atención a su contenido y a la necesidad social a la que dan respuesta, al determinar su naturaleza esencial o complementaria, concretando de ese modo el alcance de los derechos subjetivos de los ciudadanos en la materia, y al establecer su carácter gratuito o prever la participación de los beneficiarios en su financiación. No hay que olvidar que parte del contenido de este catálogo viene ya predeterminado por lo establecido en el Título III de la Ley de Servicios Sociales de Aragón.

Pues bien, llegados a este punto, debemos plantearnos la posibilidad de acudir a la acción por inactividad administrativa introducida en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. A tal efecto, debemos recordar que las normas que crean y regulan servicios sociales imponen a la Administración un deber prestacional, pero dejan a la misma Administración un margen de decisión para concretar el alcance de la prestación y la determinación de los sujetos beneficiarios.

Es margen de apreciación, que puede ser controlado por los Jueces y Tribunales mediante las correspondientes técnicas de control de la discrecionalidad, supone reconocer a la Administración, el ente con capacidad técnica y organizativa para hacerlo, la facultad de diseñar políticas asistenciales en función de los recursos disponibles.

A tal efecto, cabe recordar dos sentencias, una de primera instancia y otra de casación que ilustran los problemas planteados en torno a esta cuestión. La primera de dichas sentencias fue dictada por el Juzgado número 1 de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona, con fecha de 5 de febrero de 2000, y estimó el recurso de una anciana frente a la denegación expresa de la petición de ser ingresada en una residencia geriátrica, al entender que no se tuvieron en cuenta todos los elementos concurrentes. El fallo dispuso la anulación del acto y ordenó a la Administración su sustitución por otro que, valorando convenientemente los aspectos de toda índole que concurren en el caso, facilitar el ingreso de la anciana en un centro residencial adecuado a sus necesidades y circunstancias. Dicha sentencia fue recurrida a través de un recurso de casación en interés de ley, que permitió al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña casar la sentencia de primera instancia. En efecto, la sentencia de 20 de octubre de 2000 del referido Tribunal, aun reconociendo que la normativa aplicable al caso «no es un modelo de claridad», admite que la Administración goza de un amplio margen de apreciación, por lo que no le parece conforme a Derecho que sea el Juzgado el que determine el perfil de acceso del solicitante y reconozca el derecho a una prestación concreta.

De forma más tangencial, también se aborda esta cuestión en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de marzo de 2009, que estima el recurso contencioso-administrativo que un ciudadano interpuso para conseguir su admisión como usuario en un centro residencial de la Comunidad de Madrid adecuado a su incapacidad mental. En dicho recurso se suscitaban dos cuestiones: la nulidad de la resolución administrativa y la necesidad de internamiento en un centro adecuado. En relación a la segunda, que es la que nos interesa en estos momentos, esta se subdivide en dos: la necesidad de internamiento y que se lleve a efecto en sitio adecuado. El tribunal considera que las pruebas son concluyentes y, en parte, reconocidas por la demandada, que ya le había adjudicado plaza con carácter temporal en un centro de rehabilitación adecuado a sus trastornos.

En todo caso, habría que concluir que el derecho de todo ciudadano a exigirle a la Administración el cumplimiento de un deber previamente establecido no comporta la posibilidad de condenar a esta al cumplimiento de una obligación concreta que no existe, en puridad. En efecto, la normativa reguladora de los diferentes servicios prestacionales acostumbra a imponer deberes genéricos de prestación que imposibilitan el ejercicio de la acción contenida en el artículo 29 de nuestra Ley Jurisdiccional. Solo cuando la norma reconozca

de forma directa, y sin acto de concreción, derechos individuales a prestaciones concretas podrá acudirse a la referida acción por inactividad.

Por último, debemos hacer referencia al ámbito subjetivo, esto es, a quiénes alcanzan los servicios y prestaciones. En suma, quiénes pueden ser considerados susceptibles beneficiarios de los mismos.

Las leyes han apostado por el reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones sociales a los residentes en la correspondiente Comunidad Autónoma, en los términos recogidos en la propia ley y sin perjuicio de que los mismos se concreten en un futuro Reglamento.

En algunas normas existen previsiones específicas para aquellos ciudadanos de la Comunidad autónoma que no tienen su residencia efectiva en ese territorio. Aunque no dejan de ser proclamaciones genéricas, ya que se pospone al desarrollo reglamentario posterior la determinación de las condiciones para que puedan ser beneficiarios de los servicios y prestaciones reguladas en la Ley. Se trata de una novedad que incorporan las diferentes normas de la década anterior sobre protección social, como la Ley Murciana (artículo 4.2 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia), o la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes (artículo 5.3). En este sentido, algunas previsiones normativas enraízan con lo dispuesto en el correspondiente Estatuto de autonomía, como ocurre en el caso de Aragón, cuyo artículo 8.1 atribuye a los poderes públicos aragoneses la obligación de «fomentar los vínculos sociales y culturales con las comunidades aragonesas del exterior y prestarles la ayuda necesaria, así como velar para que las mismas puedan ejercitar su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés».

Respecto de los transeúntes, únicamente se les reconoce el derecho a recibir los servicios y prestaciones que reglamentariamente se consideren como «básicas».

En relación a si los extranjeros pueden ser o no titulares de los derechos y de las prestaciones garantizados por los servicios sociales, hubo que interpretar la normativa de los ochenta con arreglo a lo dispuesto en el conjunto del ordenamiento jurídico, dado que las leyes de servicios sociales no incluían previsiones al respecto. En el mejor de los casos, se hacía una remisión genérica al reconocimiento de estos derechos «en las condiciones que reglamentariamente se determinen...de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y en los tratados internacionales vigentes en España» (artículo 2.2 de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social en Aragón). Todo ello se mantuvo en el marco de la interpretación jurídica y, sobre todo, política, hasta que se produjo la equiparación entre españoles y extranjeros residentes en España, en cuanto al acceso a los servicios y prestaciones, por mor de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Es más, respecto

de cualquier extranjero, con independencia de la situación administrativa en que se encuentre, el artículo 14.3 del mismo texto legal, reconoce su derecho al acceso a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Cabe recordar que el artículo 5.2 de la Ley de Atención a la Dependencia establece que: «*Las personas que, reuniendo los requisitos anteriores, carezcan de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Para los menores que carezcan de la nacionalidad española se estará a lo dispuesto en las Leyes del Menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales.*» Pues bien, si nos centramos en las controversias que han planteado las prestaciones por dependencia en la Unión Europea, un análisis de la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia nos lleva inicialmente a la Sentencia de 5 de marzo de 1998, asunto C-160/96, M. Molenaar, en la que se pone de manifiesto que las prestaciones de dependencia, en especie o en metálico, se incluyen *a priori* en el ámbito del seguro de enfermedad. En esa misma línea cabe enmarcar la Sentencia de 8 de marzo de 2001, en el asunto C-215/99, F. Jauch. Esta resolución judicial considera que la «asignación de asistencia» austriaca, abonable a las personas que residen en Austria para proporcionarles ayuda y que puedan vivir de forma autónoma, a pesar de estar incluida en el Anexo II bis del Reglamento (CEE) 1408/71 (lo que la excluiría de la exportación), se considera que es una prestación de naturaleza idéntica a las prestaciones alemanas a que se refirió la sentencia Molenaar y, como tal, estimó que era una prestación en metálico que completa las prestaciones del seguro de enfermedad con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas necesitadas de cuidados especiales. Además, se añade que, a tales efectos, es irrelevante que la «asignación de asistencia» sea o no de carácter contributivo. Esta jurisprudencia se reitera en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 21 de febrero de 2006, asunto C-286/03, S. Hosse v. Land Salzburg. Por último, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de junio de 2011, asunto C-388/09, João Filipe da Silva Martins y Bank Betriebskrankenkasse-Pflegekasse, insiste en la doctrina jurisprudencial anterior.

Dentro del estatuto de los titulares del derecho a los servicios y prestaciones sociales se recogen, en primer lugar, los derechos de los usuarios de los servicios sociales, derivados de la condición personal, de administrado y en cuanto usuario de los beneficiarios del sistema de servicios sociales. La incorporación de un catálogo de derechos de los usuarios de servicios sociales es una constante en todas las legislaciones sobre esta materia.

Ahora bien, la introducción de estos listados generales de derechos no responde, en la mayoría de los casos, a otro fin que el de servir de mero recordatorio de algunos derechos y obligaciones que aparecen dispersos en otras

normas jurídicas, ya sean de tipo general o sectorial. Como ejemplos, y sin ánimo de exhaustividad, cabe citar la Constitución Española (y, en especial, algunos derechos fundamentales), la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (especialmente, el artículo 35) y la correspondiente normativa de desarrollo, estatal y autonómica, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, con su correspondiente normativa autonómica sobre la materia, la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición o, por último, la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación.

En este sentido, la inclusión de estos descriptivos catálogos de derechos cumple una función didáctica. Y ello es así porque el reconocimiento de tal derecho o el establecimiento de una obligación para el usuario no derivan, en un porcentaje muy elevado de supuestos, de su inclusión en el listado contenido en la Ley de Servicios Sociales, sino de su reconocimiento en otras normas generales o sectoriales. Por lo tanto, la manera de conocer realmente cuál es el contenido del derecho enunciado no es acudir a la Ley de Servicios Sociales sino a las normas generales o sectoriales de las cuales traen causa esos derechos y obligaciones meramente enunciados en la susodicha Ley.

A tal efecto, cabe recordar el criterio establecido por el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 336/2006, de 23 de marzo de 2006, al pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, en el sentido de *«suprimir el listado de referencia, lo que no impide que se incluya una declaración genérica... parece más adecuado que en este artículo de la ley proyectada se especifiquen los derechos que derivan de la regulación que se introduce o los que se reconocen en relación con su aplicación»*.

Por otro lado, también debemos recordar una circunstancia que pasa habitualmente desapercibida. Algunas veces es imposible la participación efectiva de algunos usuarios, así como el ejercicio pleno de sus derechos, dadas sus condiciones personales o sociales.

No sería correcto omitir en este capítulo algunos «deberes» de los usuarios de los servicios sociales y, en consecuencia, el régimen disciplinario a ellos aplicable, que es una garantía para el ejercicio de los derechos de los demás usuarios. En efecto, la previsión en las leyes de servicios sociales de un régimen disciplinario de los usuarios de centros de servicios sociales se justifica por la necesidad de establecer unos criterios uniformes en cuanto a la represión de conductas contrarias al buen funcionamiento de los servicios sociales y por el deber de garantizar el principio de igualdad de los usuarios, con independencia del centro en el que se encuentren.

En este sentido, las leyes consideran que es el Reglamento de Régimen Interno, cuya aprobación requiere un control previo por parte de la Administración, el instrumento esencial para alcanzar estos fines.

Los Reglamentos Internos de cada Centro son el instrumento que determinan las «condiciones de funcionamiento» dentro de las cuales se incardina la cuestión disciplinaria. A ello es, por lo tanto, a quienes corresponde la determinación exhaustiva de las conductas sancionables y las consecuencias de las mismas. La legalidad de esta técnica de tipificación de las infracciones y sanciones queda amparada, como ya hemos analizado, por la práctica seguida en otros ámbitos, como el local, donde se admite la tipificación de infracciones y sanciones por Ordenanzas, con sujeción a los límites señalados en la Ley.

De esta manera, las leyes suelen indicar unos tipos genéricos que deben orientar los elencos de infracciones previstas en los Reglamentos de Régimen Interior, graduadas en atención a la gravedad y al nivel de reproche de las conductas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan atendiendo al principio de proporcionalidad. No obstante, el ámbito de aplicación de estos preceptos debe limitarse a los centros públicos y, a los sumo y con las suficientes cautelas, a los centros privados concertados, ostentando un mero valor orientativo para el resto de centros privados.

Por último, cabe hacer un análisis especial y pormenorizado del derecho a la información y de sus límites. El artículo 18 de la Constitución española de 1978 garantiza el derecho a la intimidad personal. Del mismo modo, el apartado cuarto del mencionado artículo establece una reserva legal para la limitación del uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad y personal de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos. En desarrollo de esta previsión se promulgó la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en la que se dispone que solo se podrán recoger datos de carácter personal para su tratamiento automatizado cuando sean «adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido» (artículo 4.1). A continuación se establece que «los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos» (artículo 4.2), aunque dicha incompatibilidad no afecta al tratamiento posterior de estos con fines históricos, estadísticos o científicos. Estas cautelas deberían estar presentes en todo el funcionamiento del Sistema de Información de los Servicios Sociales.

Se debe tener en cuenta también, como principio rector e inspirador de toda esta normativa, el artículo 51.2 de la Constitución, en cuanto establece la obligación de los poderes públicos de promover «la información y educación de los consumidores y usuarios». Este principio, desarrollado como derecho básico de los usuarios en el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, implica, desde el punto de vista de los servicios sociales, la obligación de las Administraciones Públicas de establecer los me-

canismos adecuados para prestar una información suficiente, eficaz y veraz sobre las prestaciones y recursos sociales disponibles y sobre los requisitos necesarios para el acceso a ellos, así como sobre otros recursos de protección social a los que pueda tener derecho un ciudadano.

Como último fundamento debemos tener presente la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la que se instaura un nuevo concepto de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Así, dentro del catálogo de derechos de los ciudadanos que recoge en su artículo 35, se incluyen algunos que se hallan directamente relacionados con la función general de la información. Estos artículos han sido desarrollados por el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, y en el que se define la información administrativa como el «cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de su derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos».

En este contexto normativo se debe ubicar, necesariamente, el Sistema de Información de los Servicios Sociales regulado en las diferentes leyes. A través de este servicio se pretende garantizar el acceso para todos los agentes implicados en el sistema de servicios sociales (Administraciones, entidades, centros y servicios, usuarios, etc.) a la información relativa a todas las prestaciones y recursos, así como a la Cartera de Servicios Sociales. La configuración del sistema de información social se fundamenta en los principios de transparencia, descentralización, cooperación y colaboración. No obstante, en el acceso y la utilización del sistema se garantizará, en todo caso, la privacidad de los datos personales constitucional y legalmente protegidos, así como la seguridad de las comunicaciones en el intercambio de información sobre los datos de carácter personal entre los agentes del sistema que sean necesarios para el acceso a las prestaciones.

La necesidad de su existencia se justifica tanto desde la perspectiva del funcionamiento del sistema de servicios sociales, por cuanto facilita a los órganos responsables de la planificación cuantos datos puedan ser útiles para la organización, dotación y eficacia de los servicios, como de los propios usuarios, que usualmente carecen de los medios y del debido asesoramiento en relación con los servicios sociales especializados u otros recursos comunitarios. El ámbito de actuación del Sistema de Información de Servicios Sociales debe alcanzar a todos y cada uno de los niveles territoriales y debe facilitar las tareas de los servicios sociales ubicados en el ámbito local y de erigirse como un instrumento válido para la obtención de información estadística sobre las actividades que realizan.

En resumen, a pesar de la voluntariosa referencia a los derechos subjetivos existente en el conjunto de la legislación sobre servicios sociales, se constata

un marasmo de principios y derechos, cuya exigibilidad ante los Juzgados y Tribunales será complicada y dependerá en muchos casos de un acertado desarrollo reglamentario. Al final, es posible que más que un incremento de los derechos de los usuarios de los servicios se produzca un aumento de los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración por omisión, por incumplimiento de los estándares predicables de los diferentes servicios, a veces tan difusamente concretados. Al fin y al cabo, un objetivo del sistema de Acción Social debería ser su permanente adaptación a las necesidades sociales y, en ocasiones, un cerrado cuerpo de derechos subjetivos genera esclerosis. La configuración de derechos subjetivos debe ser un instrumento para alcanzar un fin, pero nunca debe constituir un fin en sí mismo. Al igual que se ha hablado de una escala de la demanialidad y existe una escala de la discrecionalidad, la crisis ha puesto de manifiesto que también existe una escala de los derechos, por muy subjetivos que se nos presenten en las normas.

IX. LA BRUMOSA FRONTERA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Las difusas fronteras que separan lo público y lo privado se difuminan, aún más si cabe, en un ámbito en el que no han existido tradicionalmente intereses lucrativos. Por ello, vamos a analizar esos quebradizos límites en tres planos distintos. El primero hará referencia a las cuestiones que plantea la confusa personificación jurídica de algunas entidades propias de este ámbito. A continuación intentaremos escudriñar las consecuencias que genera la trabazón existente entre el llamado tercer sector y las Administraciones públicas que lo sustentan. Por último, procuraremos descubrir los aspectos esenciales del modelo organizativo y su fracasado intento por discernir entre los aspectos privados y los estrictamente públicos del sistema.

Tomemos como fulcro del análisis a la Ley de servicios sociales de Aragón. Su lectura produce la impresión de que la ley ha perdido la oportunidad de resolver la principal cuestión, a saber, qué ámbito es irreductiblemente público y cuáles son las fórmulas de colaboración con las entidades privadas, incluidas las que deberían integrar un pujante sector empresarial.

Por otro lado, no hemos de olvidar que la forma de personificación de las entidades puede acarrear no solo un cambio en el régimen jurídico aplicable sino también un intercambio en los papeles que asumen los diferentes sujetos que intervienen.

Tampoco estaría de más recordar que la distinción entre entidades de iniciativa social y mercantil parece ceñirse a cuestiones relacionadas con las formas jurídicas utilizadas para su constitución. Sin embargo, algunas veces y bajo el revestimiento de personas jurídicas sin ánimo de lucro, como las fundaciones, pueden subyacer también intereses de índole lucrativa. Creo que no es inoportuno insistir en que, antaño, la fundación se definía como la dota-

ción de un patrimonio para la consecución de un fin. En la actualidad más bien parece lo contrario, esto es, la declaración de un fin para conseguir un patrimonio. Y a ello ha contribuido el furor fundacional de entidades públicas y de agentes sociales.

En relación a los entes públicos, deberíamos diferenciar entre las fundaciones equiparables a las instituciones públicas y las fundaciones privadas constituidas por los poderes públicos.

En efecto, es preciso distinguir entre una fundación pública, en sentido estricto, y las fundaciones de naturaleza jurídico-privada que pueden estar impulsadas y gestionadas por entidades públicas. De todos modos, y en el peor de los casos, una fundación promovida por una Administración debe adecuar su actuación a determinadas normas propias del derecho público en materias tan variadas como la contratación pública, la selección del personal o las normas presupuestarias y contables que les sean de aplicación. Dicho de otro modo, el carácter público de la entidad promotora impide la «huida» de las normas esenciales que caracterizan el Derecho público y que giran en torno a principios irrenunciables, tales como la publicidad o la libre —y no discriminatoria— concurrencia.

No hay que olvidar tampoco que las Administraciones Públicas pueden optar por crear entidades sometidas al Derecho privado, bien sea en el ámbito de la iniciativa social o cultural (fundaciones) o bien sea en el ámbito de la iniciativa mercantil (empresas públicas).

Por otro lado, esta dualidad entre fundaciones equiparables a las instituciones públicas y fundaciones privadas constituidas por los poderes públicos constituye una constante en la regulación de algunos sectores de intervención social y ha sido especialmente relevante en el ámbito de la sanidad.

No obstante, es preciso aclarar que no se puede extrapolar lo ocurrido en el ámbito sanitario al sistema de servicios sociales. Y ello es así porque las fundaciones gestoras de los servicios sanitarios obtienen su legitimación de una normativa sectorial, específica y propia, cuyo primer antecedente legislativo es el Real Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión en el INSALUD, que va a ser el precedente de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. Posteriormente, el artículo 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social, regula las fundaciones públicas sanitarias asimilándolas al régimen de las entidades públicas empresariales, esto es, entes de naturaleza jurídico-pública que ajustan su actuación externa al Derecho privado.

En el ámbito de los servicios sociales rige el régimen común y general y, en consecuencia, es de plena aplicación lo dispuesto en el artículo 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que trae causa del anterior 6.4

de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. Dichos artículos se han limitado a una regulación de la institución fundacional desde el punto de vista civil, sin que, en ningún caso, constituyan títulos habilitantes que interfieran en la organización administrativa ni el ámbito competencial propio de otros entes públicos.

De ahí que haya que estar en cada caso a la ley sectorial estatal o autonómica que configure un determinado sistema público de protección para establecer qué figuras y con arreglo a qué competencias pueden asumir la gestión de determinados servicios de naturaleza pública, como ya hemos analizado en relación al ámbito sanitario.

A tal efecto, cabe recordar que la nueva Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón cita únicamente a las fundaciones cuando recoge, en su artículo 79, las modalidades de entidades de iniciativa social que puede constituir la iniciativa privada cuando se proponga intervenir en el ámbito de los servicios sociales.

Decíamos al principio del capítulo que era preciso analizar las relaciones de las Administraciones públicas con el llamado tercer sector, esto es, el grueso entramado de entidades privadas presuntamente sin ánimo de lucro. Tradicionalmente, se ha acudido a un sistema de conciertos con determinadas entidades, que se identifican por su carácter no lucrativo, para resolver problemas acuciantes que incidían en el desarrollo vital y, más aún, en la supervivencia de las personas que requerían de una inmediata asistencia. Todo ello ha forjado un entramado de relaciones de colaboración con el sector privado, que debería ser respetado parcial, transitoria y excepcionalmente en el caso de que se pretendiera la sustitución del sistema tradicional de la acción concertada por otro más acorde con los asépticos principios de la contratación pública. Es decir, existen entidades cuyo papel histórico está constatado y ha sido fundamental para el mantenimiento del sistema. Ahora bien, el nuevo afloramiento de entidades comporta también un riesgo de fragmentación de los fines que se persigue y una segmentación de las acciones que se propugnan, contrario a las sinergias que deberían imponerse en este ámbito.

Vamos a desarrollar esta última idea que puede ser clave en el futuro funcionamiento de este sistema de protección social. El tercer sector, las entidades no lucrativas, no pueden financiarse con las cuotas de sus miembros o de sus «socios». De ahí que dependan de la financiación pública, lo que va a producir determinadas distorsiones. En primer lugar, se va a reducir la crítica a un poder público que sostiene económicamente a estas entidades. Por otro lado, el tercer sector vive en una permanente situación de incertidumbre, ya que la mayoría de sus ingresos va a depender de la obtención de las correspondientes subvenciones. Ello lastra la actuación de estas entidades, que deriva hacia su burocratización, pues van a destinar gran parte de sus esfuerzos a la reali-

zación de proyectos y programas que les permitan acceder a la pertinente subvención, descuidando de este modo los fines asociativos. Es más, no solo se aprecia una tendencia irresistible a la burocratización sino también, y lo que es más grave, a la tolerar pequeñas corruptelas necesarias para la subsistencia de la entidad. Me explico. La entidad ha creado una pequeña estructura para relacionarse con la Administración. Su funcionamiento requiere de un local y de unas personas dedicadas a desarrollar tareas de corte burocrático. Pero lo que la Administración subvenciona son programas o proyectos concretos. De ahí que, como ocurre en otros ámbitos como el de las ayudas a las entidades locales, se infle el presupuesto del programa o proyecto con objeto de poder sufragar los costes diarios, los gastos corrientes del funcionamiento de la entidad. Por otro lado, y dado que uno de los criterios para el otorgamiento de subvenciones puede ser el número de socios de la entidad, se fomenta una competencia un tanto absurda por la captación de socios. La gran paradoja del sistema de la solidaridad y el altruismo es que favorece una competencia, a veces desleal, entre las entidades afines por el reparto de recursos. Se pierde, por tanto, capacidad para la movilización social, mientras se prodigan los esfuerzos destinados a captar fondos, tanto públicos como privados. Con ello, se acentúan los perfiles organizativos y funcionales propios de una empresa de servicios. Surge lo que se ha dado en llamar la «caridad-business».

Obsérvese la perversión que, al final, caracteriza todo el sistema. A través de la convocatoria de subvenciones son los poderes públicos los que determinan cuáles son los fines y las actividades que han de considerarse prioritarias, con lo que se condiciona parte del funcionamiento de las entidades no lucrativas. Es más, entre las propias Administraciones públicas se produce el mismo fenómeno y el Estado intenta incidir en las competencias autonómicas a través del establecimiento de partidas presupuestarias destinadas a orientar las políticas sociales, tal como hemos analizado en el correspondiente epígrafe.

Tras décadas de descentralización, tras lustros de generar políticas que contemplen y acojan la participación ciudadana, el sistema vuelve a articularse, a través de los mecanismos de financiación, de arriba a abajo. El dinero vuelve nuevamente a ser decisivo a la hora de determinar quién decide y quién manda.

Asimismo, debemos recordar que en los últimos años se ha intentado dotar de contenido empresarial a las actividades propias de los servicios sociales. Sin embargo, asistimos a una debacle del sector, producida, como ya hemos analizado, por la fraudulenta competencia que supone la economía sumergida, cuyo control es prácticamente imposible, y por la perniciosa aplicación de la Ley de dependencia, que propicia, en contra de las propias previsiones de la Ley, la entrada de cuidadores familiares o informales. Tal vez, este trampantojo se soporta de mejor grado por parte de las Administraciones públicas porque supone un gran ahorro a su erario, ya que la cuantía

de la prestación económica vinculada al servicio es casi el doble de la prevista por cuidados del entorno familiar.

La situación es tan absurda que algunas de las empresas del sector han creado entidades sin ánimo de lucro, asociaciones o fundaciones, que les permitan acceder a las correspondientes subvenciones públicas y así financiar implícitamente determinados proyectos profesionales. Es curioso, el modelo aparentemente altruista de las ONGs permite obtener más «beneficios» que el modelo empresarial.

Todo ello provoca una desprofesionalización de un sector que se ha pretendido equiparar a otros servicios públicos, como la sanidad, pero que parece retornar en algunos aspectos a los tiempos de la beneficencia. Y, a pesar de las denuncias que está provocando esta realidad contraria al espíritu y a la letra de la ley, los poderes públicos han asumido, una vez más, las consecuencias completamente imprevistas e indeseables de la aplicación de la norma, re-conduciendo al ámbito administrativo el célebre aforismo «*fiat justitia et pe-reat mundus*».

No obstante, están empezando a publicarse normas que, aún radicando en el ámbito inferior de la pirámide normativa, intentan marcar unas pautas diferentes a las que nos estaba conduciendo la práctica cotidiana. Estas normas intentan limitar el otorgamiento mayoritario de prestaciones para el cuidador informal en el caso de los dependientes moderados, de modo que solo se pueda otorgar esta prestación cuando los servicios considerados más adecuados, tales como un centro de día o un programa de prevención, no se encuentren en el entorno del domicilio del afectado.

En realidad, las normas de servicios sociales han perdido una gran ocasión para distinguir los aspectos esencial e irrenunciablemente públicos del sistema y aquellos en los que la iniciativa privada es útil y necesaria. Y ello es así porque, por un lado, no se ha clarificado cuál es el núcleo esencial de la actividad pública y, por otro lado, porque se ha obviado la irrupción en este ámbito de un fuerte sector empresarial.

Uno de los aspectos en los que se ha perdido la ocasión de definir correctamente el marco que ha de regir las fórmulas de colaboración entre el ámbito público y el privado es en lo atinente a la actividad de fomento.

El artículo 83 de la Ley de Servicios Sociales de Aragón restringe la concesión de subvenciones a la llamada iniciativa social, esto es, a las entidades privadas sin ánimo de lucro, lo que contradice la propia experiencia legislativa aragonesa, ya que el artículo 29 de la Ley de Ordenación de la Acción Social estableció un precepto similar, que hubo de ser modificado en 1992 para dar cabida a las entidades privadas con ánimo lucrativo.

Nótese la importante diferencia entre la norma aragonesa, que limita los beneficiarios de las subvenciones al ámbito de las entidades sin ánimo de

lucro, y lo dispuesto en la normativa vasca, que solo restringe la condición de beneficiario a las entidades que cuenten con la correspondiente inscripción registral, tras la obtención de la oportuna autorización administrativa, si bien prevé un derecho de preferencia en el otorgamiento de la subvención a determinadas entidades, tal como establece el artículo que pasamos a transcribir:

«Artículo 74.3.— Las entidades declaradas de interés social tendrán preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas, siempre que acrediten calidad y eficacia en el ámbito de sus actuaciones».

El problema radica, por tanto, en que la exclusión de las entidades privadas con ánimo de lucro como potenciales beneficiarias de determinadas prestaciones tendrá que soslayarse en ocasiones ante los imperativos y exigencias de la realidad cotidiana.

Otra cuestión distinta es la relativa a la prestación por parte de las entidades privadas de servicios que, a pesar de ser de responsabilidad pública, no pueden dispensarse desde las instancias públicas porque no se disponen de los medios materiales y técnicos suficientes para absorber la demanda. En consecuencia, es preciso abordar en este momento cuál ha de ser el sistema de relaciones con el sector privado en estos casos.

La ley aragonesa opta por consagrar un modelo de colaboración con el sector privado que intenta mantener con inusitada rigidez tanto jurídica como temporal. Dicho modelo se apoya únicamente en la figura del concierto y las cuestiones relacionadas con la aplicación en este ámbito de la legislación de contratos del sector público se solventan con una mera remisión normativa contenida en el artículo 30.1, en el que se establece:

«La celebración de los conciertos deberá ajustarse a la regulación básica establecida para dicha forma de gestión en la legislación de contratos del sector público».

En realidad, la remisión no conduce a ninguna parte, pues sería absurdo pretender la inaplicación de la normativa estatal en infinidad de aspectos que trascienden la figura del concierto. Pero es más, la legislación de contratos del sector público se limita a incluir el concierto como una modalidad más de gestión de los servicios públicos, sin hacer un desarrollo exhaustivo de la misma. A tal efecto, cabría recordar los siguientes aspectos, algunos incomprensiblemente omitidos por el legislador aragonés:

a) Es preciso proclamar la necesidad de replantear las relaciones existentes con el llamado tercer sector, tradicionalmente constituido en torno a las entidades sin ánimo de lucro, pero que en la actualidad presenta un panorama más complicado y plural. A tal efecto, cabe recordar que, en relación a los llamados por la Unión Europea servicios sociales de interés general (SSIG), se yuxtaponen dos normativas que obedecen a principios y postulados distintos: la relativa a las normas que regulan la competencia, las ayudas públicas y el mercado interior, por un lado, y los conceptos de servicio público, interés general y cohesión social. Pues bien, la Resolución del Parlamento Eu-

ropeo, de 14 de marzo de 2007, propone que *«en el caso de los SSIG, las normas en materia de competencia, ayudas públicas y mercado interior deben ser compatibles con las obligaciones de servicio público y no a la inversa»*. El Parlamento Europeo termina pidiendo a la Comisión y a los Estados miembros *«que respeten la diversidad de las modalidades de organización y gestión de los SSIG, y de recursos y métodos de financiación de estos servicios»*; y hace asimismo un llamamiento *«a la creación de colaboraciones público-privadas para proporcionar estos servicios, velando al mismo tiempo por el interés general y por unas prestaciones eficaces y de calidad»*.

b) En nuestro ordenamiento han convivido tradicionalmente normativas que optaban por primar el tradicional régimen de conciertos con las entidades sin ánimo de lucro (artículo 44 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales de Asturias) con otras que aluden directamente a la contratación administrativa (artículo 61 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid). En este último caso, la reciente normativa europea y española sobre contratación administrativa ha modificado la tipología aplicable a este ámbito, pues frente la idea anterior de que estábamos en presencia de un contrato administrativo de naturaleza especial, en la actualidad se incardinarían dentro de los llamados contratos de servicios, lo que supone una predeterminación legal mucho mayor de todos los aspectos que tienen que ver con la preparación y adjudicación del contrato.

c) A tal efecto, cabe recordar que los servicios sociales entran dentro de la definición de «servicios» que recoge la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en su artículo 1.d): *«Son contratos públicos de servicios los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el Anexo II»*. En la Categoría 25 del Anexo II. B de la Directiva aparecen citados los servicios sociales, que incluso tienen atribuido un código en el Vocabulario común de contratos aprobado por el Reglamento (CE) 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), que es modificado con periodicidad anual.

d) Ahora bien, la propia normativa europea sobre contratación pública acoge un régimen particular en cuanto a la contratación de este tipo de servicios. El artículo 21 de la Directiva 2004/18 dispone que *«la adjudicación de contratos que tengan por objeto servicios que figuren en el Anexo II.B solo estará sujeta al artículo 23 (especificaciones técnicas) y al apartado 4 del artículo 35 (anuncios de adjudicación, publicidad de las adjudicaciones)»*. No obstante, la inaplicación de los procedimientos habituales de contratación no supone la posibilidad de concertación libre por parte de la Administración, puesto que resultan igualmente de aplicación los principios de igualdad y no discriminación, así como las libertades comunitarias de circulación, establecimiento y prestación de servicios

que dimanen del Tratado CEE (a título de ejemplo, arts. 12, 13, 14 y 39 a 55). Todo ello ha quedado reflejado en la actualidad en el artículo 10, 16 y en el Anexo II del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que suponen además una extensión de las normas contractuales que les serán de aplicación (normas generales de precio, objeto, garantías y preparación de los contratos y todo lo relativo a cumplimiento, modificación, efectos y extinción de dichos contratos).

e) Por ello, en el futuro, la paulatina implantación de una actividad de naturaleza empresarial en este sector implicará, sea cual sea la fórmula elegida, que la decisión de gestionar indirectamente una prestación se adecue a unos criterios objetivos que respeten los principios de igualdad, de no discriminación, de publicidad y de transparencia del procedimiento que, en su caso, se articule. No hemos de olvidar, por último, que la decisión de atribuirle un papel preferencial a la iniciativa no lucrativa no puede tomarse de forma absoluta para la totalidad de las prestaciones de servicios sociales, porque ello vulneraría el principio de libre prestación de servicios, de inspiración comunitaria. En suma, no queda demostrado apriorísticamente que se consiga una mayor satisfacción del interés general, una mayor eficacia y una mayor eficiencia por atribuir la gestión de una prestación a una entidad no lucrativa.

f) Ahora bien, para determinados casos concretos siempre será posible aplicar las cláusulas de carácter social en los criterios de selección de las ofertas que permitirán primar, cuando así sea preciso, a las entidades que carecen de ánimo lucrativo. Por otro lado, la falta de un auténtico mercado en determinados zonas geográficas provocará la utilización de los procedimientos que implican expresa o encubiertamente la adjudicación directa, como es el caso del procedimiento negociado. Por último, tampoco debemos olvidar lo que establece la Disposición Adicional Quinta del TRLCSP, en la que se regula los contratos reservados y que permite, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 24 de la Directiva 2004/18/CE y 36 de la Directiva 2004/17/CE, que pueda reservarse *«la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales»*. Como puede observarse se ha logrado regular una de las cuestiones que ha sido más demandada por las diferentes organizaciones sociales: la creación de «mercados reservados» en el marco de programas de empleo protegido, que permiten que determinadas entidades compitan entre ellas en el acceso a determinados contratos, pero alejadas del mercado ordinario sometido a la libre competencia. A tal efecto, cabe recordar que la Disposición Adicional Octava de la Ley de Servicios Sociales de Aragón supuso un claro ejemplo de la introducción de esta cuestión en una normativa sectorial. Los dos primeros apartados de dicha Disposición han sido derogados por la Ley 3/2011, de 24

de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, cuyo artículo 7 regula las reservas sociales de contratos.

g) No hemos de olvidar tampoco que la lucha contra la pobreza y la exclusión social figura entre las prioridades de la UE, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 9 del TFUE. Además, entre las iniciativas emblemáticas de la *Estrategia Europea 2020* se encuentra la «*Plataforma Europea con la pobreza y la exclusión social*», que tiene por objetivo aumentar la conciencia y permitir el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas que padecen pobreza y exclusión social, permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

h) En resumen, estamos ante un momento de cambio normativo en el que habrá que casar con extraordinaria sutileza las tradicionales y útiles fórmulas de concertación con el sector privado con los procedimientos de contratación que exige la irrupción de un sector empresarial y profesional pujante.

Por otro lado, la insuficiente disociación conceptual y terminológica entre los aspectos públicos y privados de este sistema de protección social se pone de manifiesto al abordar la cuestión de la organización de los servicios sociales y sus modos de gestión. La importancia intrínseca de estas cuestiones requiere un desarrollo pormenorizado.

La Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción social optó por una clasificación tripartita, en la que recogía los llamados servicios sociales de base, los comunitarios y los especializados. La recién aprobada Ley de Servicios Sociales de Aragón simplifica la clasificación al establecer únicamente dos tipos de servicios sociales. El nuevo sistema reposa, funcionalmente, sobre la distinción entre servicios sociales generales, destinados al conjunto de la población, y servicios sociales especializados, dirigidos a aquellas personas que requieren una atención específica. Pues bien, tal como establece el artículo 13 de la Ley, «los servicios sociales generales constituyen el primer nivel del Sistema Público de Servicios Sociales y proporcionan una atención que tiene por objeto favorecer el acceso a los recursos de los sistemas de bienestar social...». A continuación, el artículo 14.1 define los centros de servicios sociales, que constituyen «la estructura administrativa y técnica de los servicios sociales generales».

Pues bien, la expresión «estructura administrativa» es ajena a los conceptos que impregnan nuestra legislación sobre organización administrativa, ya que ni se alude a las típicas «unidades administrativas» en las que se divide funcionalmente el conjunto de medios técnicos y personales de la Administración ni mucho menos se habla de órganos administrativos, especie cualificada de la unidad administrativa. En consecuencia, cuando se habla de «estructura administrativa y técnica» no se alude a una cuestión jurídico-administrativa.

Ahora bien, ello no es óbice para declarar de manera inequívoca que la regulación que hace el artículo 14 de los Centros de servicios sociales hace referencia a unidades administrativas de trabajo social y de ahí que se establezca que «los Centros podrán ser municipales y comarcales». De hecho, con independencia de que las funciones propias de estos Centros coincidan con actividades que puede promover la iniciativa social y sin perjuicio del problema relativo a los modos de gestión, lo que resulta evidente e ineludible es que, con arreglo a la nueva Ley, deben existir imperativamente unas unidades administrativas llamadas Centros municipales y comarcales de servicios sociales, que se integran, por tanto, dentro de la organización administrativa del Municipio y de la Comarca.

A tal efecto, cabe recordar que la legislación sectorial atribuye a las entidades locales las competencias propias y condiciona también su organización administrativa, aunque no de manera definitiva, ya que la autonomía local exige la pervivencia de un espacio en el que las Administraciones Locales adopten las decisiones pertinentes.

En otro orden de cosas, la Ley establece que, dentro del equipamiento multidisciplinar e interdisciplinar que es el Centro de Servicios Sociales, se integran los Servicios Sociales de Base, piedra angular del sistema y de la organización administrativa de los servicios sociales y punto de contacto indispensable con el profesional de referencia.

No obstante, y cuando se procede al análisis del artículo 15 de la Ley, se detecta que entre las funciones propias de los Centros de servicios sociales nos encontramos, por ejemplo, con las de «información, orientación, valoración, diagnóstico y asesoramiento» que, como otras, se solapan con las asignadas con arreglo a la anterior legislación a los servicios sociales comunitarios.

Los problemas que generan este solapamiento de conceptos, debido a la falta de claridad terminológica de la Ley, exigen que abordemos la cuestión clave en este asunto, que no es otra que el análisis de cómo pueden gestionarse los servicios sociales.

En efecto, ha llegado el momento de abordar la cuestión relativa a los medios de gestión de los servicios sociales. La Ley de Servicios Sociales de Aragón, en su artículo 21, consagra un principio general, a saber, que los servicios previstos en la ley o en el catálogo de servicios sociales de titularidad pública podrán ser prestados a través de mecanismos de gestión directa o de gestión indirecta a través de entidades privadas de carácter social o mercantil.

El principal problema se va a plantear en relación a los servicios sociales prestados desde el ámbito local, ahí donde se han residenciado los servicios sociales de base y donde han de constituirse, de conformidad con la planificación regional, los centros municipales y comarcales de servicios sociales, que, como es obvio, son servicios públicos locales destinados a la consecución de los fines señaladas como de competencia de las Entidades locales

Este precepto hace una remisión general a los medios de gestión directa, que vienen establecidos en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y, para nuestro ámbito, en el artículo 206.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. No obstante, dicho precepto de la Ley aragonesa debe ser complementado con lo establecido en el artículo 217, en el que se dispone lo siguiente:

«Artículo 217.—Fundaciones.

Las entidades locales, para la realización de fines de su competencia, podrán constituir fundaciones y participar en su creación con otras entidades públicas o privadas y particulares, de acuerdo con la legislación general sobre fundaciones. Los correspondientes acuerdos deberán adoptarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y cumplir los requisitos legales establecidos para la disposición de sus bienes».

Es evidente que este artículo no aporta ninguna novedad sustancial, pues existe, como ya hemos analizado, una inane remisión a la legislación sobre fundaciones, cuyo desarrollo para ámbitos concretos de la actividad administrativa requiere previsiones específicas que han de contenerse en la correspondiente legislación sectorial.

Por otro lado, el referido artículo 21 de la Ley de Servicios Sociales de Aragón marca una clara preferencia por la gestión directa. Dicha preferencia se convierte en mandato imperativo en el artículo siguiente.

En efecto, la más notable peculiaridad se encuentra en el artículo 22 de la Ley en la que se opta únicamente por un modelo de gestión directa por parte de las Administraciones Públicas de Aragón en relación a «los servicios de información, gestión, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico, tanto básico como especializado, así como la gestación de las prestaciones económicas previstas en el Catálogo de Servicios Sociales» (apartado primero). Obsérvese, no obstante, el retroceso terminológico que vuelve a producirse al utilizarse las expresiones «tanto básico como especializado» que no coinciden, al menos la primera, con la nueva clasificación y definición del sistema de servicios sociales.

A pesar de ello, esta previsión del apartado primero del artículo 21 tronca claramente con lo dispuesto en el artículo siguiente, en el que se reserva a las Administraciones Públicas no solo la titularidad sino también la gestión directa de aquellos servicios que implican actuaciones que supongan ejercicio de autoridad, como los de adopción nacional e internacional, las medidas de internamiento no voluntario, la planificación estratégica, la inspección o el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.

Ahora bien, la expresión «gestión directa» no implica necesariamente gestión desde la propia Administración titular del servicio y, probablemente, estamos en este supuesto ante una incorrecta formulación jurídica del legislador, que tal vez quiso decir otra cosa. Como ya he indicado, la gestión directa no

se limita a la gestión por la propia entidad local sino que también alude a la posibilidad de crear entes de personalidad jurídica pública (organismos autónomos o entidades públicas empresariales) o privada (fundaciones o sociedades mercantiles) que asuman los fines señalados como competencia de las entidades locales. Y entiendo que puede existir una confusión, dado que el ejercicio de funciones que impliquen ejercicio de autoridad deberían ser acometidas por entes de naturaleza jurídico-pública, tal como establece el artículo 85.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Es más, deben acometerse desde una organización estrictamente administrativa y por empleados públicos, como ocurre en el caso de la inspección, cuya presunción de veracidad de sus actas es admisible únicamente cuando esta actividad es desempeñada por empleados públicos. Por ello, el artículo 84 de la Ley establece expresamente que la consideración de agentes de la autoridad corresponderá exclusivamente a empleados públicos.

Pero no solo es el caso de la inspección, la gestión de las prestaciones económicas requiere de la oportuna tramitación de procedimientos administrativos, que culminan en los correspondientes actos administrativos reconocedores de derechos. Lógicamente, estos actos administrativos, que implican un compromiso de gasto para la Administración competente, no pueden «delegarse o encargarse» a fundaciones de ningún tipo, y menos de naturaleza jurídico-privada. Lo mismo ocurre con la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales que es un típico acto administrativo.

Por otro lado, nuestra Ley prevé no solo la gestión directa por parte de las Administraciones Públicas de estos servicios sino que establece, a su vez, que el profesional de referencia habrá de ostentar la condición de empleado público. En efecto, el artículo 65 de la Ley completa el círculo de atribución a lo público sin fisuras de estas funciones del sistema de servicios sociales al establecer lo siguiente:

«Artículo 65.— Profesional de referencia

1. Toda persona usuaria de los servicios sociales contará con un profesional de referencia, cuya función será canalizar los diferentes servicios y prestaciones que precise, asegurando la globalidad y la coordinación de todas las intervenciones.

2. El profesional de referencia deberá tener la condición de empleado público y hallarse al servicio de alguna de las Administraciones integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales».

Otra cuestión distinta es que ha de entenderse por empleado público, concepto más amplio que el de funcionario y más restringido que el de personal que presta sus servicios en el sector público.

Pero es más, la propia Ley de Servicios Sociales redundante en esta idea cuando exige que, además, el empleado público esté al servicio de algunas de las Administraciones que integran el Sistema Público de Servicios Sociales.

Además, el citado artículo 65 debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley, que define a los Servicios Sociales de Base como unidades de trabajo social que facilitan tanto el acceso al sistema de servicios sociales como «al profesional de referencia en dicho ámbito».

Por otro lado, debemos insistir en la obligatoriedad de constituir centros municipales, donde se integran los servicios sociales de base, y comarcales, que asumirán las funciones genéricas de los servicios sociales generales que, por comportar actuaciones que impliquen ejercicio de autoridad o por la necesidad de tramitar unos procedimientos inequívocamente administrativos, deben ejercerse por unidades u órganos administrativos, es decir, desde dentro de la Administración municipal o comarcal.

Como colofón a lo dicho en este capítulo deberíamos extraer, al menos, una conclusión, que ha de partir de la distinción entre lo que es la típica actividad técnica o material de prestación de servicios, que coincide con el ámbito de actuación de los servicios sociales especializados, de la actividad jurídica, fruto del ejercicio de potestades administrativas y que debe desarrollarse desde la más genuina y tradicional organización administrativa. Así, por ejemplo, son tareas y procedimientos estrictamente administrativos los relacionados con el otorgamiento de derechos económicos, la inspección o la evaluación de los usuarios de los servicios cuando se incida en algunos de sus derechos básicos y fundamentales. Estas actividades requieren de la presencia de una Administración pública, en sentido estricto, y su gestión debe estar desempeñada por empleados públicos.

X. EL VOLUNTARIADO SOCIAL Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Aragón fue una de las Comunidades Autónomas pioneras en la regulación del voluntariado social, a través de la Ley de Cortes de Aragón 9/1992, de 7 de octubre. Esta norma trata de regular el estatuto del voluntariado social, que comporta un haz de derechos del voluntario y, en consecuencia, un conjunto de obligaciones para la entidad colaboradora en la que presta sus servicios. También impone una serie de deberes que ha de cumplir el voluntario para garantizar de modo responsable el cumplimiento de sus compromisos. Todo este entramado de derechos y obligaciones se formaliza en el llamado «acuerdo de incorporación».

Se considera voluntario social, a los efectos de la citada Ley, a toda persona física que, por decisión propia, de forma desinteresada y responsable, y por motivaciones inspiradas en principios de solidaridad y participación, dedica parte de su tiempo libre a actividades de acción social, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral o funcionarial. Sin embargo, esta figura solo tiene sentido cuando ejerce su actividad en el seno de

las entidades colaboradoras de voluntariado social, que son aquellas cuyos programas y actividades se desarrollan, fundamentalmente, por personal voluntario, persiguen fines de interés social y no tienen ánimo de lucro. Tienen, asimismo, la consideración de entidades de voluntariado las que carezcan de ánimo de lucro y estén integradas por personas que procuren la integración social de sus asociados y de todas aquellas personas en las que, sin ser miembros de la misma, concurren las mismas circunstancias. También, por supuesto, la Administración autonómica y las entidades locales aragonesas podrán contar con la participación de voluntarios en aquellas organizaciones y servicios sociales que creen o mantengan en el ejercicio de sus competencias en materia de acción social.

El Estado aprobará, a su vez, la Ley 6/1996, de 15 de enero, de voluntariado que, partiendo de los mismos principios aludidos en los párrafos anteriores, es de aplicación a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a las correspondientes organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas. También es de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. Se entiende por actividades de interés general, a efectos de la aplicación de la Ley, las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga.

De ambas normas se puede deducir un conjunto de normas comúnmente aceptadas como definitorias de la actividad del voluntariado: carácter altruista y solidario; libertad, es decir, que no traiga causa de una obligación personal o deber jurídico; gratuidad, sin que exista contraprestación económica de ningún tipo, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione; y, finalmente, que las actividades se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas sin ánimo de lucro y con arreglo a programas o proyectos concretos.

En consecuencia, la acción voluntaria queda con estas normas completamente deslindada de cualquier forma de prestación de servicios retribuida, ya sea de naturaleza civil, laboral, funcional o mercantil.

Por último cabe recordar que las Cortes Generales también aprobaron en su día la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Dentro de este concepto se integran el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones. Por tanto, la Ley se aplica al conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos materiales y humanos que la Administración Ge-

neral del Estado, por sí o en colaboración con entidades privadas, destina a los países en vías de desarrollo directamente o a través de organizaciones multilaterales.

Pues bien, Aragón también ha producido una norma equivalente, la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo, que ha venido a consolidar definitivamente este tipo de actuaciones en nuestra política autonómica. Entre las actuaciones previstas en la Ley, destacan los instrumentos de planificación de la cooperación aragonesa: Planes Directores de vigencia cuatrienal y Planes Anuales. Con el fin de adecuar el régimen jurídico de las ayudas y de las bases reguladoras de las subvenciones en esta materia a los principios, criterios y objetivos establecidos en la referida Ley y en la normativa general sobre subvenciones se aprobó el Decreto 164/2004, de 6 de julio.

XI. LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

El Título III de la Ley 4/1987, al contrario de lo que hace la actual Ley de Servicios Sociales de Aragón, abordó la regulación de las prestaciones económicas existentes en este ámbito, que han sido desarrolladas por el Decreto 48/1993, de 19 de mayo. Por otro lado, la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción Normalización Social estableció y reguló el Ingreso Aragonés de Inserción, pieza clave de todo el sistema. Con él se intenta atender al número creciente de personas excluidas del mercado de trabajo, ya que quienes están, por razones de edad o de discapacidad, al margen de él se les trata a través del sistema de prestaciones no contributivas integrado en la Seguridad Social.

El *Ingreso Aragonés de Inserción* (IAI) posee una naturaleza bifronte, ya que no solo implica el otorgamiento de una prestación económica sino también la constitución de un nuevo servicio social orientado a la inserción de los beneficiarios. Desde esa perspectiva, bien se puede afirmar que el receptor del Ingreso Aragonés de Inserción es, a la vez, titular de un derecho a una prestación económica y beneficiario de un servicio social. De ahí que un aspecto esencial de esta normativa sea el llamado Plan Individualizado de Inserción, que comprende un conjunto de acciones, diseñadas después del análisis de las necesidades y características de cada caso, con la finalidad de lograr la autonomía personal, familiar, social y laboral de los destinatarios de esta prestación. Estas acciones de inserción constituyen una carga jurídica para los beneficiarios y su incumplimiento puede provocar la extinción de la misma. Las acciones pueden ir desde aquellas orientadas a la consecución de la autonomía social de los beneficiarios hasta aquellas otras destinadas a su inserción laboral. No es preciso insistir en la importancia de la planificación, gestión y evaluación de las actuaciones destinadas a la inserción social, sobre las que descansa el éxito de este sistema prestacional de carácter dual.

No obstante lo anterior, la normativa reguladora de estas prestaciones hace prevalecer las exigencias derivadas de la necesidad de paliar o atajar determinadas situaciones de pobreza. Así, por ejemplo, el plan individualizado de inserción podrá soslayarse en casos de difícil reinserción o el incumplimiento de algunas de sus acciones no desembocará automáticamente en la extinción de la prestación. Para estos casos se contempla también la suspensión de la misma. También se prevé la concesión provisional de la misma.

A tal efecto, cabe recordar que el Ingreso Aragonés de Inserción es una prestación diferencial y, por ello, su concesión será subsidiaria y, en su caso, complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar. Para su otorgamiento se exige estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud, en un municipio de la Comunidad Autónoma.

El Ingreso Aragonés de Inserción se integra en las prestaciones económicas para facilitar la integración social. Pertenecen también a esta categoría las ayudas de integración familiar (reguladas en el Capítulo II del Decreto 48/1993, de 19 de mayo), ayudas económicas para la inserción social de las mujeres víctimas de violencia de género (art. 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre) y las prestaciones económicas derivadas de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (subsidio de garantía de ingresos mínimos, subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte y subsidio de ayuda a tercera persona).

Por último, cabe recordar que el artículo 107.2 de la LRJPAC permite sustituir los recursos de alzada y reposición, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas. La Disposición Adicional Novena del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, recogiendo lo que estableció la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, prevé que el recurso de alzada contra los actos de los órganos que tengan atribuida la competencia en relación con el Ingreso Aragonés de Inserción queda sustituido por la reclamación o impugnación ante la Comisión cuya composición y régimen jurídico se regula en dicha disposición.

Otro conjunto de prestaciones tienen por finalidad atender situaciones de emergencia social de carácter no periódico, dada la insuficiencia de recursos económicos del beneficiario. En nuestra normativa reciben la denominación de *ayudas de urgencia*.

El Capítulo IV del Decreto 48/1993, de 19 de mayo, aborda su regulación, enumerando las situaciones de necesidad que motivan el reconocimiento de este tipo de ayudas, y que son las siguientes:

a) La imposibilidad de continuar en el uso y disfrute de la vivienda habitual, y de manera particular, el pago de alquileres para conservar el derecho al uso de la misma.

b) La carencia de medios económicos para conservar las condiciones de habitabilidad o para adquirir el equipamiento básico de la vivienda habitual.

c) Las necesidades consistentes en cubrir con carácter urgente las atenciones primarias del beneficiario o de la unidad familiar, tales como alimentación, vestido y cuidados sanitarios, cuando no se puedan cubrir por otros sistemas de protección social.

d) Situaciones de necesidad originadas por circunstancias que ponen en peligro la convivencia en el núcleo familiar o la integración social del beneficiario o de alguno de sus miembros, y que no estén comprendidos en los supuestos anteriores, ni cubiertas por otras prestaciones.

e) La imposibilidad de atender el endeudamiento contraído por alguna de las situaciones anteriormente descritas.

Las ayudas de urgencia tienen carácter finalista, lo que implica que deben destinarse únicamente a cubrir la necesidad para la que hayan sido concedidas. Esto se traduce en la configuración de la prestación como de «pago único» y en una implícita, cuando no explícita, exclusión de la periodicidad.

Además, la propia naturaleza de la prestación, su vinculación a unas necesidades específicas no objetivables apriorísticamente y el carácter excepcional de las mismas las hará depender de las disponibilidades presupuestarias.

En la normativa aragonesa, se distinguen entre las ayudas de urgencia para necesidades generales y las ayudas de urgencia específicas para menores en situación de protección (Decreto 88/1998, de 25 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas de carácter personal en el marco de la protección de menores).

Otro conjunto de prestaciones concierne a las *ayudas sectoriales a determinados colectivos específicos*, cuyas principales modalidades son las siguientes:

a) Pensiones de ancianidad y enfermedad. Estas prestaciones arrancan de una normativa de los años sesenta y fueron derogadas, sin perjuicio del mantenimiento de las concedidas a través del Derecho transitorio, por el Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes. En consecuencia, el respeto a los derechos adquiridos contenido en las disposiciones transitorias permite la existencia de un colectivo de personas, que se va reduciendo paulatinamente, que siguen siendo beneficiarios de estas prestaciones.

b) Becas de apoyo para el pago de centros asistenciales, reguladas en el Capítulo III del Decreto 48/1993, de 19 de mayo.

c) Ayudas para familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopciones múltiples, que pretende apoyar a las familias residentes de nuestra Comunidad Autónoma con partos o adopciones de tres o más hijos, con objeto de colaborar en los gastos extraordinarios que surgen de esta situación. Esta prestación se inicia con el Decreto 20/2004, de 27 de enero, modificado por el Decreto 227/2004, de 2 de noviembre, que será complementado por el Decreto 222/2005, de 25 de octubre.

d) Prestación complementaria para perceptores de pensiones no contributivas. A tal efecto, cabe recordar que el gobierno de Aragón aprobó el Decreto 28/2006, de 24 de enero, por el que se establecen ayudas sociales, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, y de los beneficiarios de pensiones asistenciales de ancianidad y enfermedad.

Por último, están las ayudas relacionadas con el desarrollo del conjunto de *prestaciones destinadas a atender la situación de dependencia*:

a) las prestaciones económicas para la adquisición de prestaciones tecnológicas, ayudas técnicas y adaptaciones en el hogar y para la accesibilidad universal;

b) las prestaciones económicas para el apoyo a quienes cuidan de las personas en situación de dependencia en el entorno familiar;

c) las prestaciones económicas para la adquisición de un servicio;

d) las prestaciones económicas de asistencia personal.

XII. BREVE REFERENCIA A LA PROTECCIÓN DE MENORES

La protección de menores supone un ámbito de actuación que corresponde a las diferentes Administraciones públicas en función de la distribución de competencias. Dicho de otro modo, bajo la denominación de protección de menores nos encontramos con un conjunto de políticas públicas que pueden ser articuladas a través de un tratamiento, penal, iuscivilístico o desde la perspectiva del Derecho administrativo.

Desde el punto de vista penal, es preciso traer a colación la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

En relación al Derecho civil, no hemos de olvidar que nuestra Comunidad Autónoma goza de competencia para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés. Dicha competencia ha producido algunas controversias. Baste señalar al respecto el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Estado contra la ley aragonesa 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos, que fue desestimado por STC 88/1993, de 12 de marzo. Por otro lado, la reforma legal tanto del Código Civil como de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que se aprobó mediante la Ley 11/987, de 21 de no-

viembre, va a contribuir a delimitar el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en esta materia. No es baladí recordar que, poco tiempo después, se aprobó la Ley de Cortes de Aragón 10/1989, de 14 de diciembre, actualmente derogada.

Con posterioridad, el Estado aprobó la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En ella se intentan glosar y recoger algunos de los aspectos esenciales de los Tratados internacionales ratificados por España y, muy especialmente, la Convención de Derecho del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989. Entre las innovaciones que introduce la Ley, cabe destacar la distinción que opera dentro de las situaciones de desprotección social del menor entre situaciones de riesgo, caracterizadas por la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar, y situaciones de desamparo, donde la gravedad de los hechos justifica la separación del menor de la familia, lo que comporta la asunción por la entidad pública correspondiente de la tutela del menor y la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria. También se intentan agilizar y clarificar los trámites de los procedimientos administrativos y judiciales que afecten al menor, con la finalidad de no dejarlo desprotegido o indefenso en ningún momento.

Asimismo, existe una reforma del acogimiento, del que se regulan tres tipos. Junto al acogimiento simple, cuando se den la condiciones de temporalidad que hacen posible o previsible el retorno del menor a su familia, se introduce la posibilidad de constituirlo con carácter permanente, en aquellos casos en los que la edad u otras circunstancias del menor o de su familia aconsejen dotarlo de una mayor estabilidad. Por último, también se recoge expresamente la modalidad de acogimiento preadoptivo.

Cabe destacar también de esta Ley Orgánica la relación de las instituciones que intervienen para facilitar el ejercicio de los derechos de los menores. Por ello, además de las garantías administrativas y judiciales, la Ley hace especial hincapié tanto en la intervención del Ministerio Fiscal como en la del Defensor del Pueblo, previéndose, además que uno de sus Adjuntos deba hacerse cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores. Algunas leyes autonómicas encomiendan también importantes funciones en esta materia a sus Comisionados Parlamentarios.

Ante tal situación, deberíamos preguntarnos si tiene algún sentido un entramado asociativo en un ámbito donde los Jueces, los profesionales especializados de la Administración, el Ministerio Fiscal y los diferentes Comisionados Parlamentarios para la defensa de los derechos de los ciudadanos asumen importantes y concretas competencias respecto a los derechos de los menores. Sin embargo, como analizaremos más adelante se preserva un importante ámbito de actuación a las entidades privadas colaboradoras

Todo ello provocó la aprobación de la Ley de Cortes de Aragón 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y de la adolescencia, que se encuadra en la segunda generación de leyes autonómicas destinadas a la protección de los menores. Especialmente relevante es lo establecido por el artículo 8.4 de la Ley en relación a los cometidos que debe asumir el Justicia de Aragón. En dicho precepto se encomienda al Justicia de Aragón defender los derechos de la infancia y la adolescencia, velar por el respeto de la legislación vigente en materia de protección de la infancia y la adolescencia, proponer medidas susceptibles de mejorar la protección de la infancia y la adolescencia y promover la información sobre los derechos de la infancia y la adolescencia y sobre las medidas que es necesario tomar para su mejor atención y cuidado.

Para garantizar el ejercicio de los derechos de los menores, la Institución del Justicia deberá adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de los menores a esta institución, actuar de oficio o a instancia de parte mediante la tramitación de los expedientes de queja por posible vulneración de los derechos de los menores, requerir de la Administración pública cuantos datos e informes le sean necesarios en el ejercicio de sus funciones, valorar la actuación de la entidad pública competente, especialmente en lo que se refiere al respeto del ejercicio de los derechos de los menores, en el informe anual a las Cortes de Aragón y, por último, requerir a la Administración autonómica o local el cumplimiento efectivo de los derechos o la puesta en marcha de programas o actuaciones previstos en las leyes.

Por otro lado, no hay que olvidar que la Ley aragonesa 13/2006, de 27 de diciembre, de Derechos de la Persona dedicó su Capítulo VIII a la guarda administrativa y al acogimiento, especialmente al familiar. En la actualidad, esta materia está regulada en el Capítulo VIII del Título III 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, que derogó la anterior Ley.

En relación a los aspectos jurídico-administrativos, destaca por su importancia la declaración de la situación de desamparo, definida y regulada en los artículos 59 y 60 de la Ley, y que se diferencia de las situaciones de riesgo descritas en los artículos 56 al 58. Se considera situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral y material. Y, en particular, se produce cuando se de alguna de las siguientes circunstancias: riesgo para la vida o integridad física o psíquica del menor, abandono del menor, malos tratos, explotación del menor, falta de atención adecuada (cuando la drogadicción habitual o cualquier otro problema físico, psíquico o social de los responsables de los menores impida la adecuada atención de los mismos) y, por último, cuando los responsables legales del menor

no quisieran hacerse cargo del mismo, desaparecidas las causas que motivaron el ejercicio de la guarda por la entidad competente. Todo ello debe ser complementado por lo establecido en el Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo.

Por otro lado, en los casos en que exista un grave riesgo para el menor o cualquier otra causa que exija una intervención inmediata, se declarará provisionalmente la situación de desamparo y la entidad pública asumirá su tutela, adoptando cuantas medidas sean necesarias para asegurar su asistencia. Adoptadas dichas medidas, deberá iniciarse o proseguirse la tramitación del procedimiento para declarar la existencia de una situación de desamparo mediante resolución motivada, previo informe del equipo interdisciplinar, y que acuerde la medida de protección que corresponda.

Como puede observarse, la Administración autonómica asume por ministerio de la Ley la tutela de los menores en situación de desamparo. A partir de ahí dispone de un amplio abanico de posibilidades para adoptar las medidas destinadas a garantizar la protección del menor. Entre ellas, destacan:

- a) la promoción y nombramiento del tutor;
- b) la guarda de los menores, que puede realizarse mediante el acogimiento familiar o a través del acogimiento residencial, que supone el internamiento temporal del menor en algún centro de protección de menores;
- c) la intervención en los procedimientos de acogimiento y en la propuesta de adopción:
- d) la protección jurídica del menor, que debe garantizar la asistencia y defensa letrada de los menores tutelados por la Administración.

No es posible finalizar sin hacer alusión al importante rol que siguen teniendo las entidades colaboradoras privadas en este ámbito. Se consideran entidades colaboradoras las asociaciones, fundaciones u otras entidades privadas que hayan sido reconocidas o acreditadas por la Administración autonómica para desempeñar actividades y tareas de atención integral a los menores. También podrán asumir funciones propias de protección de menores, delegadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Además, las entidades que pretendan realizar funciones de mediación a efectos de adopción internacional deberán estar expresamente habilitadas para operar en el territorio de la Comunidad Autónoma, tengan o no su sede en ella. Todo ello ha sido desarrollado por los Decretos del Gobierno de Aragón 16/1997, de 25 de febrero, por el que se regula la habilitación de entidades colaboradoras de adopción internacional y 188/2005, de 26 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento administrativo previo a la adopción nacional e internacional de menores.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ALEMÁN BRACHO, C. (2006), *Servicios sociales. Planificación y evaluación*, Madrid, Civitas.
- ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000), *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, BOE, 2ª edición.
- AZNAR LÓPEZ, M. (1996), «En torno a la beneficencia y su régimen jurídico», REDA núm. 92.
- BAVIERA PUIG, I. (2007), *La protección de la dependencia: un estudio global. Claves para su aplicación y desarrollo legislativo*, Cizur Menor, Cátedra Garrigues-Aranzadi.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (1992), *El régimen jurídico de la Acción Social Pública*, Oñati, IVAP.
- CASADO, D. y FANTOVA F. (coords.) (2007), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, Madrid, Cáritas Española Editores.
- DRIGUEZ, Laetitia y RODRÍGUEZ, Stéphane (2008), «Services sociaux d'intérêt général et droit communautaire», *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (AJDA), febrero.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (2012), *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*, Sevilla, ePraxis.
- HOMS I FERRET, F. (2009), *Los retos del tercer sector ante la crisis*, Madrid, Fundación Luis Vives.
- KAMETTE, Florence (2011), «La prise en charge de la dépendance dans l'Union européenne», en *Question d'Europe* (Fondation Robert Schuman), núm. 196, 28 février de 2011.
- MONTOYA MELGAR, A. (Dir.) (2007), *La protección de las personas dependientes: comentario a la Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Pamplona, Civitas.
- MORENO REBATO, M. (2002), *El régimen jurídico de la Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- MUÑOZ MACHADO, GARCÍA DELGADO y GONZÁLEZ SEARA (Dirs.) (2002), *Las estructuras del bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Madrid, Civitas.
- PEMÁN GAVÍN, J.M. (2003a), «El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23.
- (2003b), «Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial», *RAP*, núm. 161.

- ROLDÁN, E., y GARCÍA, T. (2006), *Políticas de Servicios Sociales*, Madrid, Síntesis.
- SEMPERE NAVARRO, A. V. y CAVAS MARTÍNEZ, F. (2007), *Ley de Dependencia: estudio de la Ley 39/2006, sobre Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Cizur Menor, Aranzadi.
- TOLIVAR ALAS, L. (2009), «Servicios sociales locales: competencias propias e impropias», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 123.
- TORNOS MAS, J. (2004), «Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público», *Cuadernos de Derecho Local*, nº 6.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2002), *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VV. AA. (2006-2007), *El sistema para la autonomía y la atención a la dependencia*, Documentación Administrativa núms. 276-277.
- VV. AA. (2011), *Aspectos económicos y sociales de la dependencia*, Madrid, Papeles de Economía Española núm. 129, Fundación de las Cajas de Ahorro.

ENSEÑANZA

Fernando GURREA CASAMAYOR

TÉCNICO SUPERIOR DE LAS CORTES DE ARAGÓN

PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL CAMINO RECORRIDO Y LA META ALCANZADA: EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN ENSEÑANZA.– II. ANHELO DE ASUNCIÓN DE LA COMPETENCIA EN ARAGÓN: 1. La aparente regulación de la enseñanza en el Estatuto de Autonomía de 1982. 2. Evolución y materialización del proceso de descentralización de la enseñanza. La reforma del Estatuto de 2007. 3. La adecuación organizativa a una realidad y su permanente readaptación.– III. FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA CAR EN MATERIA DE UNIVERSIDADES: 1. El principio de autonomía universitaria presupuesto necesario para conocer la distribución de competencias entre el Estado, las CCAA y las propias Universidades. 2. El ejercicio de las funciones desarrolladas hasta la fecha por la CAR. 3. Las principales normas legales aragonesas en materia de universidades: A. Participación de la sociedad aragonesa en el gobierno de la Universidad de Aragón. B. Financiación de la Universidad e investigación.– IV. LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA: MARCO JURÍDICO Y CONTENIDO DE LA TRANSFERENCIA: 1. Los trabajos preparatorios y el traspaso material de la competencia: A. El polémico contenido material del traspaso de funciones y servicios y su materialización. B. Una valoración suficiente, aunque las necesidades y otros factores supongan un inmediato desfase económico de la misma. 2. Las permanentes y sustanciales modificaciones de la legislación básica del Estado. 3. Medidas aragonesas concretas: A. El modelo educativo de Aragón, proyecto inacabado. B. Los órganos de participación en la programación general de la enseñanza en Aragón. C. La educación permanente y la innovación aportada a las enseñanzas artísticas superiores. D. ¿La autoridad del profesor o el profesor es autoridad?– V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN. EL CAMINO RECORRIDO Y LA META ALCANZADA: EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN ENSEÑANZA

Lo más importante que ha acontecido en nuestro país en los últimos treinta años en materia educativa ha sido la descentralización de la misma hecha efectiva por la Constitución Española de 1978, fruto de la articulación del Estado de las Autonomías. De forma sorda, callada y tenaz, las Comunidades Autónomas, durante estos treinta últimos años han anhelado administrar primero, y luego impulsado, mejorado y multiplicado en nuestro país la atención a la enseñanza, universitaria y no universitaria, con independencia del bache que está suponiendo la actual crisis económica. Lo han hecho con un gran esfuerzo, político y económico, con independencia de algunos conflictos permanentes en algunas zonas de nuestro territorio, como el lingüístico en Cataluña, no en todas las Comunidades con lengua propia cooficial, o el análisis de los resultados de informes internacionales de evaluación como PISA, no siempre bien analizados o valorados, con el rigor que se debiera, pues los resultados en medias son muy similares, de matiz, en los países evaluados, pero malintencionadamente interpretados, sin que ello suponga negar las deficiencias de nuestro sistema educativo. La enseñanza, en manos de las Comunidades Autónomas, igual que la sanidad, ha mejorado y es de mayor calidad que cuando de ella era responsable la Administración General del Estado.

Estamos ante una relación *de equilibrio* complejo entre el Estado y las Comunidades, en un nuevo universo necesario de explorar y articular, nuevas leyes, distintas sensibilidades en el desarrollo de cara al matiz diferencial según los territorios. *De dificultad*, con una legislación básica cambiante, con más frecuencia de la que se debiera, sin posibilidad de dejar evaluar las aportaciones que cada régimen jurídico hubiera podido realizar en la enseñanza. *De esfuerzo*, con una notable e importante mejora en todo el territorio nacional en la red de infraestructuras educativas: nuevos colegios, nuevos institutos, nuevas Universidades. Importantes reformas y actualizaciones en nuevos equipamientos, especialmente en nuevas tecnologías de la información y co-

municación. Con importantes *crecimientos de plantillas docentes* hasta el estallido de la actual crisis económica. Recuerdo los colegios públicos de Zaragoza en el año 1981, cuando el primer alcalde democrático de la ciudad, Ramón SÁINZ DE VARANDA, fruto del fallido golpe de Estado nos encomienda a dos alumnos de la Facultad de Derecho desarrollar periódicas campañas de divulgación de la Constitución; muchos de los centros, además de obsoletos, eran almacenes municipales. Nada que ver con la realidad actual, centros sencillos, pero dignos, que podemos apreciar todos cada vez que somos convocados a elecciones.

Vamos a seguir la evolución de una Comunidad concreta, la aragonesa, de vía inicial lenta, o reducida, del artículo 143 de la CE, que evoluciona desde su anhelo originario a administrar la competencia en materia de enseñanza en su primer estatuto de 1982 y que tiene presente esta competencia en todas sus reformas estatutarias hasta la del Estatuto de 2007, de los denominados de última generación.

Con el paso del tiempo, y el releer de los textos, pareciera que los redactores del proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, la Asamblea Mixta de Parlamentarios y Diputados Provinciales, reclamaran el ejercicio de la competencia de la enseñanza para Aragón, o dejaran la puerta abierta para asumirla en cualquier momento. El deseo vehemente de ejercicio de la competencia sobre enseñanza por la CAr se desprende de la redacción de los dos preceptos competenciales a ella dedicados en el Estatuto de 1982, los arts. 37.1.a) y 41, con independencia de la situación de reforma del ordenamiento educativo nacional y la evolución del proceso de descentralización, transformador de la organización del Estado.

Ese interés por la competencia sobre enseñanza se vuelve a poner de manifiesto en la denominada reforma corta de 1994, llave para su asunción efectiva, en un contexto nacional en el que todas las CCAA van a acceder al ejercicio de la misma, dedicándose a ella un precepto específico, el art. 41. Tal y como luego analizaremos, en la reforma larga de 1996 se vuelve a modificar, aunque de forma no sustantiva, el precepto estatutario dedicado a la competencia de la CAr en materia de enseñanza, pasando a ser el art. 36 del EAr. Y en la reforma de 2007 vuelve a modificarse dedicándose ahora a ella los arts. 21; 71.41 y 42, y el art. 73.

Describiremos las primeras acciones de la CAr en el ejercicio de esta competencia teniendo en cuenta el resultado actual del reparto de competencias sobre enseñanza entre el Estado y las CCAA. Tras la reforma del ordenamiento educativo nacional y la evolución del proceso de descentralización este reparto competencial ha sido¹ la aplicación generalizada a todas las CCAA de lo dis-

¹ Durante los años 1995 y 1996 se cerró el traspaso de funciones y servicios en materia de Universidades a todas las CCAA de vía inicial reducida, tras las reformas estatutarias de 1994, per-

puesto en el art. 149.1.30^a CE. Cumplido el papel de Disposición Transitoria con el que califica MARTÍN REBOLLO a la lista de materias relatada en el art. 148.1 CE, al ser asumidas en los EEAA por todas las CCAA, tanto las de autonomía inicial reducida como las de inicio amplio, queda únicamente como punto de referencia la lista de competencias detallada en el art. 149.1 CE, en principio estatales, aunque se contempla en algunas de ellas —como en nuestro caso— la posible asunción autonómica de ciertas funciones, que fueron reservadas en un primer momento sólo para las CCAA de autonomía inicial amplia.

Nos encontramos ante una competencia con algún contenido exclusivo del Estado y otros compartidos en los términos del propio 149.1.30^a CE; por lo tanto, las CCAA pueden legislar en el marco de las bases estatales o ejecutar la legislación estatal. Así pues, el Estado tiene competencia para regular «*las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de los poderes públicos en esta materia*». Estamos ante una competencia exclusiva del Estado en el ámbito de los títulos académicos y profesionales, y de establecimiento de legislación básica en el desarrollo del art. 27 CE. Es decir, las CCAA tienen atribuidas en estos campos, respectivamente, competencias de ejecución y de desarrollo normativo de esta legislación. Además, en cualquier caso, tal y como señala EMBID IRUJO², deberá tenerse en cuenta la presencia en los arts. 20 y 27 CE de determinados derechos fundamentales (libertad de cátedra, derecho a la educación, libertad de enseñanza) cuyo desarrollo debe realizarse por el Estado mediante Ley Orgánica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 81 CE.

Pero no fue así, tal y como acabamos de describir, al principio para la CAr, pues su acceso a la autonomía se realizó a través de la vía inicial reducida que establece el art. 143 CE, por lo que la asunción y el ejercicio de esta compe-

maneciendo en el ámbito de la AGE sólo la UNED y la UIMP. Las CCAA de la vía del art. 151, recibieron estos trasposos de funciones y servicios universitarios entre los años 1985-1987, tras la aprobación de la LORU. Entre 1998 y 2000 se efectuó el traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria al conjunto de CCAA de vía inicial reducida, salvo en las ciudades de Ceuta y Melilla y la educación en el exterior, responsabilidad de la AGE. Téngase en cuenta que ya disponían con anterioridad de competencias en enseñanza universitaria y no universitaria las CCAA del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra, habiendo alcanzado en el mismo tiempo una situación similar Canarias y la Comunidad Valenciana en virtud de LLOO de transferencia del art. 150.2 CE.

² Recuerda también el mismo autor otros títulos competenciales constitucionales relacionados de una u otra forma con la enseñanza, tales como la atribución al Estado de: a) El establecimiento de legislación básica en el régimen jurídico de las Administraciones públicas y en el estatutario de sus funcionarios, 149.1.18^a CE. b) El fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, 149.1.15^a CE. c) 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, 149.1.1^a CE. d) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, 149.1.13^a CE. e) La defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación, 149.1.28^a CE, y, f) el art. 27 CE completo y el art. 20.1.c) CE.

tencia le quedaba vedado, a pesar de que pudiera parecer que se anhelara su ejercicio en el EAr de 1982. Quedaba un largo camino por recorrer.

II. ANHELO DE ASUNCIÓN DE LA COMPETENCIA EN ARAGÓN

1. La aparente regulación de la enseñanza en el Estatuto de Autonomía de 1982

Tal y como analiza CONTRERAS CASADO, si algún artículo del anteproyecto del EAr correspondiente a las competencias de la CAR sufre alguna variación en la Asamblea Mixta, de cierta importancia, es el que luego sería el art. 37 del EAr de 1982³. El precepto original de la Ponencia se enmendó por considerar que resultaba *más claro y beneficioso para la CAR* el dejar ya establecida una lista de competencias —encabezada por la enseñanza— en materias de desarrollo legislativo, aunque hubiera que esperar a las leyes estatales que posibilitaran su asunción y ejercicio efectivo.

El precepto resultaba superfluo en estrictos términos jurídicos tal y como señala FERNÁNDEZ FARRERES, pues las competencias en él enumeradas no se encontraban entre las que podían incluirse en un Estatuto de autonomía inicial reducida (143 CE), por lo tanto, no podía disponer de ellas la CAR. Más aún, llama la atención en el art. 37.2 el reconocimiento y la extensión de esta misma situación, de falta de disponibilidad de las competencias enumeradas en el art. 37.1, a *«aquellas otras que, reguladas en este Estatuto, estén incluidas en el ámbito del art. 149.1 de la CE»*. Además, su presencia en el Estatuto no garantizaba que tales competencias fueran efectivamente asumidas. Esto se reconocía en el propio precepto estatutario al dejar únicamente en manos de la Ley Orgánica que se dictase en alguno de los posibles procedimientos constitucionales para la am-

³ El texto del art. 37 del EAr de 1982 era del siguiente tenor: *«Uno. La Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá también competencias en los términos que en el apartado segundo de este artículo se señalan, en las siguientes materias: a) La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado uno del artículo ochenta y uno de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número treinta del apartado uno del artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su funcionamiento y garantía. [...]»*.

El ejercicio de las competencias detalladas en el art. 37.1 habrían de asumirse —que no lo fueron— con el cumplimiento de alguna de las condiciones que se especificaban en el apartado segundo del mismo precepto: *«Dos. La asunción de las competencias previstas en el apartado anterior de este artículo, así como aquellas otras que, reguladas en este Estatuto, estén incluidas en el ámbito del artículo ciento cuarenta y nueve, uno, de la Constitución, se realizarán por uno de los siguientes procedimientos: a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo ciento cuarenta y ocho, dos, de la Constitución, previo acuerdo de las Cortes de Aragón adoptado por mayoría absoluta y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo ciento cuarenta y siete, tres, de la Constitución. b) Mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo ciento cincuenta, dos, de la Constitución, bien a iniciativa de las Cortes de Aragón, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado. Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben de llevarse a cabo.»*

pliación competencial (148.2 y 150.2 CE), reiterados en el artículo, «*las competencias que pasan a ser ejercidas por la CA y los términos en que deben llevarse a cabo*».

Por lo tanto, como manifiesta EMBID IRUJO, la regulación de la competencia de la enseñanza en este momento es aparente, mas no efectiva. Excede del marco del art. 148.1 CE, salvo la concreta referencia al número 17^a de este artículo a *la enseñanza de la lengua de la CA*, según PEMÁN GAVÍN, entonces no prevista de forma tan clara en el Estatuto como ahora, pues sólo se reconocía la protección de las diversas modalidades lingüísticas de Aragón, como elemento integrante del patrimonio cultural e histórico. La actual redacción del art. 7.2 del Estatuto establece que «*Una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión...*»⁴.

El EAR de 1982 se diferencia, de los primeros Estatutos de autonomía inicial reducida que fueron aprobados, en intentar afirmar una noción amplia de la enseñanza como materia al referirse a ella «*en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades*», al mismo tiempo que reconoce —junto a la competencia normativa estatal del 149.1.30^a CE— la *alta inspección* del Estado sobre la misma. Función ésta que en los demás Estatutos tiene la finalidad del «*cumplimiento y garantía*» de la normativa estatal, mientras que en el EAR de 1982 la alta inspección perseguía «*su funcionamiento y garantía*». ¿Funcionamiento de la normativa estatal?, no tiene mucho sentido. ¿Funcionamiento de la enseñanza?, tampoco lo tiene, no es esa su misión. O, quizás, ¿error de transcripción? En cualquier caso, todo ello es ya historia. No obstante, no podemos olvidar la intención de la inclusión de este precepto competencial sobre enseñanza: considerarlo más beneficioso para la CA.

No concluía con el art. 37 el señalamiento de las competencias en esta materia —o el intento de tenerlas—, pues el art. 41⁵ reflejaba de forma específica

⁴ Precepto desarrollado por la Ley 3/2013, de 9 de mayo (BOA n.º 100, de 24 de mayo), que de forma rápida sustituye a la Ley 10/2009, de 22 de diciembre (BOA n.º 252, de 30 de diciembre), atendida la discrepancia conceptual sobre el tema existente en los partidos mayoritarios que sustentan a los Gobiernos que se suceden en las elecciones de 2011, PSOE y PP, ambos con el mismo socio de gobierno, PAR, no conforme con la regulación de la Ley de 2009. La duda que puede suscitarse es si esta decisión de cooficialidad «de hecho», en algunas partes del territorio, puede delegarse en norma legal a aprobar por el Parlamento Territorial o debería ser objeto de decisión por el legislador estatutario (Parlamento Territorial y Cortes Generales). El Auto del TC 27/2010, de 25 de febrero (BOE n.º 71, de 23 de marzo), en inadmisión a trámite de cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Oviedo, en relación con el art. 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable, lo permite, si bien creo que esta discusión jurídica no está definitivamente cerrada; vid. voto particular formulado por el Magistrado Manuel ARAGÓN REYES.

⁵ El texto del art. 41 del EAR de 1982 establecía: «*En relación con los centros universitarios en Aragón, la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, asumirá las competencias y desempeñará las funciones que puedan corresponderle en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que*

la competencia autonómica en materia de Universidades. Llamaba la atención la denominación de la competencia, pues se identifica no de forma genérica o en relación con la persona jurídica Universidad de Zaragoza —entonces organismo autónomo del MEC—, sino con referencia a órganos administrativos, los «*centros universitarios en Aragón*», recalcando en el precepto que la CA «*dentro de su territorio*» asumiría las competencias y desempeñaría las funciones que pudieran corresponderle. Estos matices eran debidos al amplio ámbito territorial de actuación de la Universidad de Zaragoza, que entonces desempeñaba el servicio público de la educación superior en territorios de las CCAA de Aragón, Castilla y León, La Rioja y Navarra⁶.

La dedicación de un precepto específico a la enseñanza universitaria, separado de la enseñanza en general, era otra de las peculiaridades que no ocurría en los Estatutos de las CCAA de autonomía inicial amplia⁷, y que dio pie a alguna teoría que resume PEMÁN GAVÍN, prontamente desechada, sobre la posible asunción a través de este precepto de esta competencia por las CCAA de la vía del 143 CE. En relación con esta distinción de la enseñanza superior en el EAr 1982, debemos tener presente que la Universidad no aparece identificada en la CE como «materia» diferenciada objeto de reparto competencial. La referencia constitucional expresa a la Universidad es para reconocer la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca (27.10 CE), además de otros contenidos siempre incluidos en el contexto general de la enseñanza, 20.1.c), 27 y 149.1.30^a CE. Por lo tanto, habrá que acudir a los planteamientos generales constitucionales sobre la enseñanza para establecer el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en esta parte de un todo, que es la misma materia, la enseñanza, aunque en este caso sea la

podieran producirse, fomentando en el ámbito universitario la investigación, especialmente referida a materias o aspectos peculiares de Aragón, procurando la creación de centros en todas las provincias con pleno respeto a la autonomía universitaria».

⁶ Por Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, se creó la Universidad Pública de Navarra (BON n.º 52, de 27 de abril de 1987, y BOE n.º 140, de 12 de junio). El RD 1.242/1990, de 5 de octubre, desvinculó de la Universidad de Zaragoza las enseñanzas universitarias que se impartían en Pamplona vinculadas a la Universidad de Zaragoza desde su integración o adscripción a partir de 1972 (BOE n.º 249, de 17 de octubre). Por Ley 17/1992, de 18 de junio, se creó la Universidad de La Rioja (BOE n.º 147, de 19 de junio de 1992). El RD 1.039/1994, de 13 de mayo segregó centros y servicios de la Universidad de Zaragoza e integró los mismos en la Universidad de La Rioja (BOE n.º 147, de 21 de junio). El Colegio Universitario de Soria se constituyó y adscribió a la Universidad de Zaragoza por el D 2.322/1972, de 21 de julio (BOE n.º 222, de 15 de septiembre), y se integró definitivamente en la Universidad de Valladolid, tras un periodo de adscripción a ella, por el RD 1.026/1987, de 31 de julio (BOE n.º 189, de 8 de agosto).

⁷ V. en sus primeras redacciones art. 16 EAPV, amparado en la DA 1^a de la CE; art. 15 EAC, art. 31 EAG, art. 19 EAAnd, art. 47 EAN. Dada la peculiaridad de Canarias y la Comunidad Valenciana vid. art. 34.6 EACa y, art. 35 EAV. Todos ellos dedican un solo precepto a la enseñanza que comprende tanto la universitaria como la no universitaria. Además, salvo el Estatuto canario, utilizan el equívoco término de competencia «plena», que no equivale a exclusiva, en lugar de «desarrollo legislativo y ejecución», términos utilizados por el Estatuto canario desde el primer momento y por todos los reformados en 1994.

de nivel universitario. Así pues, la competencia en enseñanza universitaria se encontraba en la misma situación jurídica de reparto competencial que la del análisis realizado para la enseñanza no universitaria.

El art. 41 del EAr de 1982, fijaba en materia universitaria dos objetivos: *a) fomentar en el ámbito universitario la investigación, especialmente referida a materias o aspectos peculiares de Aragón, y, b) procurar la creación de centros en todas las provincias con pleno respeto a la autonomía universitaria*. Es evidente que el precepto no permitía asumir competencias en materia de Universidades al margen de los modos previstos en el art. 37.2 del EAr (148.2 y 150.2 CE), antes señalados. Los dos objetivos fijados en el precepto permitieron la intervención de los gobiernos de la CAR en cuestiones sectoriales de investigación —casi siempre relacionadas con la Universidad— tales como la realización de convocatorias de becas o la creación de algún centro de investigación⁸. No debe olvidarse que el fomento de la investigación se encuentra expresamente en el listado del 148.1.17^a CE y, por lo tanto, dentro de las posibilidades competenciales de la CAR en este primer periodo. El segundo objetivo, procurar (es decir, hacer diligencias para conseguir algo) la creación de centros universitarios en todas las provincias, se trajo en debates parlamentarios y en la materialización de tibios convenios, en colaboración con administraciones locales, cuyo máximo —y único— exponente resultó ser la creación de las Escuelas adscritas de Graduados Sociales de Huesca y Teruel, integradas posteriormente en la Universidad de Zaragoza⁹.

Esta es la aparente regulación de la competencia sobre enseñanza en el EAr de 1982; Estatuto de la vía del art. 143 CE que surge en el contexto jurídico-político derivado del desbloqueo del proceso autonómico que supusieron los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981, materializados por el Gobierno de UCD y el PSOE (entonces primer partido de la oposición), con fundamento en las propuestas emitidas en el Informe de la Comisión de Expertos de mayo de

⁸ La DGA, desde 1985, realiza convocatorias públicas anuales de becas de investigación similares a las tradicionales de los Programas Nacionales de Formación del Personal Investigador del MEC. Además, el Gobierno de Aragón participa en otros centros mixtos de investigación como el Instituto de Ciencia de Materiales de Aragón, en colaboración con la Universidad de Zaragoza y el CSIC, o en fundaciones de carácter científico o investigador como CIRCE, Centro de investigación de recursos y consumos energéticos.

⁹ Entre los debates parlamentarios destacó la polémica surgida en torno a la posibilidad o no de implantación de la actual Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte en Huesca. En relación con las Escuelas adscritas de Graduados Sociales de Huesca y Teruel, creadas y sostenidas por patronatos compuestos por la DGA, las respectivas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, por RD 2.082/1994, de 20 de octubre, se integró la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Huesca en la Universidad de Zaragoza (BOE n.º 291, de 6 de diciembre). El D 183/1996, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, integró la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Teruel en la Universidad de Zaragoza y autorizó a la impartición de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Diplomado en Relaciones Laborales (BOA n.º 126, de 21 de octubre), suprimida posteriormente por el D 54/1998, de 24 de febrero (BOA n.º 28, de 6 de marzo), incorporándose los estudios conducentes a la obtención del Título de Diplomado en Relaciones Laborales a la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales del campus de Teruel.

1981, que presidió GARCÍA DE ENTERRÍA. Y que, además, coincide en el tiempo de su elaboración y vigencia con una importante reforma del ordenamiento educativo nacional, sobre la que más adelante nos detendremos, que desarrolla por primera vez los derechos y libertades constitucionales en materia de enseñanza con la aprobación de diversas leyes orgánicas: LORU (1983), LODE (1985), LOGSE (1990) y LOPEG (1995). Competencia sobre la que deberemos apuntar algún dato más en relación con la evolución del proceso de descentralización en España y su materialización efectiva en Aragón, además de la incidencia que supone la aprobación de la LOU (2001) y su reforma parcial (2007) y la aprobación de la Ley de la Ciencia LCTI (2011) que sustituye a la obsoleta de 1986. La LOCE (2002) y la aprobación de una nueva ley orgánica de educación que sustituye a las anteriores LOE (2006), salvo la LOE que modifica, y la reciente aprobación de la LOMCE (2013) una reforma parcial en elementos sustantivos de la LOE.

2. Evolución y materialización del proceso de descentralización de la enseñanza. La reforma del Estatuto de 2007

Llegado agosto de 1987 se cumplió el plazo de espera de cinco años, establecido en el art. 148.2 CE, que impedía a las CCAA de vía inicial reducida como Aragón ampliar sus competencias mediante la reforma de sus Estatutos. Fracasaron durante la II Legislatura aragonesa (1987-1991) los intentos de reforma del EAr planteados por diferentes caminos en el seno de las Cortes de Aragón. Será la agitada y convulsa III Legislatura (1991-1995) la que aporte dos importantes reformas estatutarias: a) La de 1994, derivada de los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, fruto de la cual se asume la competencia de enseñanza en Aragón, y, b) La de 1996, que revisa en profundidad el EAr, combinando la ampliación igualadora de competencias con importantes reformas institucionales, que rompen los límites de los Pactos Autonómicos de 1981, y que inaugura una nueva etapa en la reforma de los EEAA. Aunque aprueban las Cortes de Aragón el texto de esta reforma el 30 de junio de 1994, tras una lenta tramitación en las Cortes Generales, verá la luz en el BOE de 31 de diciembre de 1996, por lo tanto, una vez comenzada la IV Legislatura de las Cortes de Aragón (1995-1999). En esta última reforma se introducen también algunas modificaciones no sustantivas en la regulación de la materia de enseñanza.

Los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 se materializan en una LO general de transferencias¹⁰ de las previstas en el art. 150.2 CE, completándose el proceso con la incorporación de las competencias recogidas en la

¹⁰ LO 9/1992, de 23 de diciembre (BOE n.º 308, de 24 de diciembre), de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Dedicó la Ley el Título II, arts. 19 y 20, a la transferencia de la enseñanza, y al establecimiento de facultades y condiciones de su ejercicio.

misma en los Estatutos de Autonomía que, por lo tanto, debían ser reformados. Como resultado de la reforma corta¹¹ la competencia sobre enseñanza queda incorporada al EAr, en el art. 41, de la siguiente forma:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado uno del artículo 81 de la misma, lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado uno del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional».

Esta es la fórmula empleada en todos los EEAA afectados por las reformas que se derivan de los Pactos Autonómicos de 1992, quedando así diseñado el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA tal y como se ha indicado anteriormente. Esta regulación estatutaria será la llave de paso para la asunción efectiva de la competencia en Aragón, que se producirá en 1996 en relación con la enseñanza universitaria, y en 1999 con la enseñanza no universitaria¹², en un contexto nacional caracterizado por la asunción de las competencias en materia de enseñanza por todas las CCAA.

La regulación estatutaria sobre educación se verá de nuevo afectada en la importante reforma de 1996, si bien no de forma trascendente. Las modificaciones que se producen son la variación de nuevo de la numeración del artículo, pasando ahora a ser el artículo 36, y la adición de un nuevo párrafo tercero del siguiente tenor:

«3. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de Aragón, y la creación de centros universitarios en las tres provincias».

La competencia sobre investigación en materias de interés para la CA no se incorpora ahora como algo nuevo, sino que cambia de ubicación, pues en la reforma de 1994 se encontraba en el art. 36.1.2, resultando más acertada su actual posición, agrupada con la enseñanza, pues además de ser ambas competencias de desarrollo legislativo y ejecución, ciertamente existe una gran re-

¹¹ LO 6/1994, de 24 de marzo (BOE n.º 72, de 25 de marzo), de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹² El RD 96/1996, de 26 de enero, (BOE n.º 45, de 25 de febrero y BOA n.º 21, de 21 de febrero) efectuó el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Universidades. Y, el RD 1982/1998, de 18 de septiembre (BOE n.º 254, de 23 de octubre; corrección de errores BOE n.º 277, de 19 de noviembre y BOA n.º 124, de 23 de octubre), realizó el traspaso de la enseñanza no universitaria.

lación entre la investigación y el ámbito universitario. Se recupera, también, el mandato del primer redactor del Estatuto de fomentar la creación de centros universitarios en las tres provincias, resultando esta una peculiaridad de nuestro Estatuto, seguida luego por otros como el asturiano o el castellano-manchego, pero en estos casos con referencia a la región y no a las provincias.

La reforma de 2007¹³ aporta un nuevo Estatuto que, aparentemente, cumple con el deseo histórico popular aragonés de ubicar esta Comunidad a la cabeza de los modelos de autogobierno por primera vez en treinta años. En el Capítulo II, del Título I del Estatuto, dedicado a los principios rectores de las políticas públicas, se dedica el art. 21 a nuestra materia:

«Los poderes públicos aragoneses desarrollarán un modelo educativo de calidad y de interés público que garantice el libre desenvolvimiento de la personalidad de los alumnos, en el marco del respeto a los principios constitucionales y estatutarios y a las singularidades de Aragón».

Este mandato rector, resume la evolución y el anhelo hasta ahora descritos. Se complementa con la descripción en las competencias exclusivas de la CA, en el art. 71, de dos apartados, el 41 y el 42, en los que se describen la investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica y el desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información, así como la biotecnología, biomedicina y genética¹⁴.

El art. 73 bajo el título «Enseñanza» reproduce, en esencia, los contenidos hasta ahora vistos:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema educativo en Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria».

Este es, finalmente, el resultado de la actual regulación estatutaria¹⁵.

¹³ LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE n.º 101 y BOA n.º 49, ambos de 23 de abril de 2007).

¹⁴ V. Ley 9/2003, de 12 de marzo, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón (BOA n.º 32, de 19 de marzo).

¹⁵ Con independencia de lo que se analiza en este trabajo, en materia de enseñanza no universitaria v. la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón (BOA n.º 59, de 22 de mayo), la Ley 16/2002, de 28 de junio, de educación permanente de Aragón (BOA n.º 79, de 8 de julio), la Ley 17/2003, de 24 de marzo, por la se regula la organización de las Enseñanzas Artísticas Superiores en Aragón (BOA n.º 43, de 11 de abril), y la Ley 8/2012, de 13 de diciembre, de autoridad del profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 253, de 31 de diciembre). En materia de enseñanza universitaria v. Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (BOA n.º 75, de 24 de junio) y la Ley 1/2005, de 24 de febrero, por la que se reconoce a la Universidad privada «San Jorge» (BOA n.º 25, de 25 de febrero).

3. La adecuación organizativa a una realidad y su permanente readaptación

Durante la IV Legislatura de las Cortes de Aragón (1995-1999) se produce una importante *evolución y adaptación* de la Administración de la CAR en relación a su preparación para materializar el traspaso de las competencias en materia educativa, una realidad anunciada a la que no logra darse respuesta con la suficiente anticipación. Es de destacar que el Gobierno es consciente, desde el primer momento, de la nueva realidad a configurar. Buena muestra de ello es que incluso en la segunda parte de la III Legislatura (1991-1995) el Decreto¹⁶ por el que se modifica la organización en Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma denomina, por primera vez, al Departamento encargado de esta función de «Educación y Cultura», modificando la denominación existente desde 1982 hasta 1993 de «Cultura y Educación». Se antepone en la denominación del departamento el término «educación» en previsión del inminente traspaso material de la competencia, destacando así, políticamente, el volumen de la misma y la importancia que se da al ejercicio de su gestión.

Las estructuras orgánicas del Departamento se suceden una tras otra a lo largo de la IV Legislatura sin llegar a terminar de perfilar de forma nítida la administración educativa de la Comunidad Autónoma. Tres reformas integrales del Departamento se llevan a cabo entre los años 1995 a 1998, a las que hay que sumar otras dos más parciales de la primera y segunda estructura. Es decir, teniendo en cuenta que la primera se aprueba en diciembre de 1995, seis meses después de formado Gobierno, el Departamento de Educación y Cultura sufre una modificación de estructura orgánica cada seis meses como media. Es cierto, que alguna de ellas es debida a cambios normativos, como los que se derivan de la adecuación de los Departamentos a la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma¹⁷, o a la modificación de las funciones de los servicios provinciales.

Coincidente en el tiempo con el primer curso escolar en el que la CAR ejerce efectivamente la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, se producen importantes novedades organizativas como consecuencia de los resultados de las elecciones de junio de 1999, y la configuración del *gobierno* de coalición PSOE-PAR. En primer lugar, la organización en Departa-

¹⁶ D de 17 de septiembre de 1993, de la Presidencia de la Diputación General de Aragón (BOA n.º 107, de 18 de septiembre).

¹⁷ Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 1, de 3 de enero de 1997). Actualmente Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 86, de 20 de julio de 2001).

mentos de la Administración de la Comunidad Autónoma se modifica¹⁸, pasando de seis a nueve, existiendo uno dedicado en exclusiva a «*Educación y Ciencia*». Existe pues, un Departamento exclusivo para la gestión de las competencias educativas que, además, recupera una denominación tradicional de las administraciones educativas. No puede olvidarse que el traspaso de la competencia en enseñanza no universitaria ha supuesto, por ejemplo, la gestión de los empleados públicos al servicio de la educación en Aragón, que son en número superiores al conjunto de empleados públicos que hasta ese momento tenía toda la CA.

El inicio de la VI Legislatura (2003-2007) traerá también novedades organizativas. La experiencia de la gestión de esta competencia durante cuatro años inclina al gobierno de coalición PSOE-PAR, reeditado, a reordenar y ampliar esta área competencial. En la fijación de la organización de los departamentos de la Administración de la CAr se opta por la creación de uno dedicado a «*Educación, Cultura y Deporte*» y otro a «*Ciencia, Tecnología y Universidad*»¹⁹. En la VII Legislatura (2007-2011) con la misma fórmula de gobierno de coalición, por tercera vez, algo inédito en la historia de la Comunidad, se mantiene el mismo criterio organizativo²⁰. El modelo organizativo adoptado es similar o parecido al de las CCAA de Cataluña, País Vasco y Andalucía. En sus raíces se encuentra el intento de vincular más la investigación y la ciencia universitaria al mundo empresarial a través de la Investigación, el Desarrollo y la innovación, así como atender de forma específica las peculiaridades de la enseñanza superior universitaria.

La VIII Legislatura (2011-2015) se inicia con el país sumido en una grave crisis económica que arranca en el año 2008 y un cambio en el signo político del gobierno, también de coalición, en este caso articulado por el PP y el PAR. La competencia en materia de enseñanza pasa a desempeñarse en su totalidad por un solo Departamento, el de «*Educación, Universidad, Cultura y De-*

¹⁸ D de 4 de agosto de 1999, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización en Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 99, de 5 de agosto).

¹⁹ D de 7 de julio de 2003, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización en Departamentos de la de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 82, de 7 de julio). En conexión con el D de la Presidencia del Gobierno de Aragón de 22 de julio de 2003, por el que se decide la vinculación de los organismos públicos adscritos a los Departamentos de la Administración de la CAr (BOA n.º 90, de 23 de julio). Se adscriben al Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad el Instituto Tecnológico de Aragón y el Centro de Investigación y Tecnología Alimentaria.

²⁰ Así se fija en el D 137/2003, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 90, de 23 de julio). V. D 29/2004, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte (BOA n.º 25, de 27 de febrero), y, el D 251/2003, de 30 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad (BOA n.º 123, de 10 de octubre).

porte»²¹. Sin duda, el resultado es el de un macrodepartamento resultante de la política de intentar reducir la Administración, o al menos sus centros superiores y directivos, ante el fenómeno de la crisis económica y la obligación de reducción del gasto público —al menos simbólicamente ante la ciudadanía—, modelo seguido mayoritariamente por los gobiernos de las comunidades autónomas surgidos de las elecciones de 2011 y luego, también, por el Gobierno de la nación en 2012.

III. FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA CA_r EN MATERIA DE UNIVERSIDADES

Con el ruido de fondo de anuncio de nueva reforma legislativa en el ámbito universitario²², sus últimos años ha estado regido por la *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU)*, y su reforma parcial llevada a cabo por la *Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril y algunos retoques que realiza también sobre la misma la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Es la Ley de 2001 una norma que deroga al completo y sustituye a la ya agotada Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LORU), primera norma reguladora de este sector en la España democrática derivada de la CE de 1978. No obstante, un ponderado examen comparativo de estas normas no permite concluir en la existencia de diferencias irreconciliables, radicales, entre ambos textos. *No hay, en modo alguno, dos modelos de Universidad absolutamente distintos entre LOU y LORU* pese a lo que el discurso ideológico haya manifestado, desde todas las posiciones, sobre el particular.

Difícilmente podríamos pensar que dada la *tradición histórica* de la Universidad, el evidente *impacto sobre las estructuras universitarias españolas de la LORU, el marco constitucional* que preside —y limita— cualquier intento de reforma y, lo último pero no lo menos importante, la misma *restringida capacidad de innovación que tiene la imaginación del ser humano*, pudiera ser posible la configuración de sistemas organizativos universitarios literalmente opuestos.

Estamos, en realidad, ante *una modificación, en algunos casos profunda, en otros muy leve y en muchos inexistente*, sobre el ordenamiento jurídico vigente hasta

²¹ V. D de 15 de julio de 2011, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 139, de 16 de julio), modificado por el D de la Presidencia del Gobierno de Aragón (BOA n.º 1, de 3 de enero de 2012). D 156/2011, de 25 de julio, del Gobierno de Aragón (BOA n.º 146, de 26 de julio), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificado por el Decreto 1/2012, de 9 de enero (BOA n.º 5, de 10 de enero) y por el Decreto 76/2013, de 14 de mayo (BOA n.º 100, de 25 de mayo). Y, especialmente, D 336/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón (BOA n.º 203, de 14 de octubre) por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, modificado por el D 178/2012, de 17 de julio (BOA n.º 145, de 26 julio).

²² V. Informe denominado «Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español», página web del MECyD, 13 de enero de 2013.

ahora, más si cabe teniendo en cuenta la reforma parcial de 2007. Los retoques a la LOU operados por la Ley 14/2011, si bien breves, *intentan flexibilizar y dar respuesta a la función investigadora universitaria*, facilitando en los Centros y estructuras el cumplimiento de esta misión, o la posibilidad de crear otros nuevos de forma más fácil y ágil, al igual que permite fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración universitaria nacional e internacional más flexible, incluyendo en esta regulación mayores posibilidades de la participación de los investigadores de todo tipo en las instituciones de investigación y de las universidades en los procesos de contratación pública como organismos públicos de investigación. No obstante, todo este amplio abanico de posibilidades no se ha desarrollado todavía, o lo está haciendo muy lentamente, el fenómeno de la crisis y la falta de recursos ha caído como una losa en el conjunto de oportunidades que brinda esta norma, que ve la luz en el año 2011, en uno de los periodos más duros de la crisis. Por lo tanto, habrá que esperar para evaluar sus novedades. Un análisis y comparación del resultado normativo de la LOU y sus reformas con la lectura sosegada del informe del *Parlamento europeo sobre las universidades y la enseñanza superior en el espacio europeo del conocimiento* sirve para evidenciar el camino a recorrer por este sector en el ámbito de la UE²³.

En el momento actual la LOU, y sus reformas, *cuentan con un importante desarrollo reglamentario*, no concluido, lo que unido al *proceso estatuyente* desarrollado por las universidades en los últimos años²⁴, y el desarrollo normativo de las CCAA²⁵ para articular sus competencias, evidentemente aumentadas por el texto legal de 2001, configuran un nuevo marco. Estamos ante una nueva regulación universitaria, marcada por una clara vocación internacionalista y, especialmente europeísta, criticada en los últimos tiempos, de forma muy acomodada a la falta de reacción acertada de la UE a la crisis económica.

1. El principio de autonomía universitaria presupuesto necesario para conocer la distribución competencial entre el Estado, las CCAA y las propias Universidades

No puede abordarse el estudio de las competencias de las CCAA en materia de universidades sin tener en cuenta, o recordar, que el art. 27.10 de la CE establece que «*Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca*». Tal y como manifiesta EMBID IRUJO, este atributo de las uni-

²³ Parlamento Europeo, *Informe sobre las universidades y la enseñanza superior en el espacio europeo del conocimiento*, 24 de mayo de 2002, Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte. Final A5-0183/2002.

²⁴ V. EEUZ, aprobados por D 1/2004, del Gobierno de Aragón, de 13 de enero (BOA n.º 8, de 19 de enero y BOE n.º 72 de 24 de marzo), modificados por el D 27/2011, de 8 de febrero (BOA n.º 35 de 18 de febrero). D 92/2011, de 5 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento de la Universidad Privada «San Jorge» (BOA n.º 77 de 18 de abril).

²⁵ V. Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (BOA n.º 75, de 24 de junio de 2005).

versidades es un concepto constitucional que se ha demostrado básico para la configuración del ordenamiento jurídico ordinario sobre las universidades.

La Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades²⁶, en su art. 2º especifica el *contenido de este concepto*, después de afirmar la personalidad jurídica de las universidades y el desempeño de sus funciones en régimen de autonomía y coordinación entre todas ellas. La autonomía universitaria comprende, según establece el mencionado precepto de la LOU: a) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno, por lo tanto, potestad estatutaria y reglamentaria. b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración, es decir, autogobierno. c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia; potestad de auto-organización. d) La elaboración, y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida, con algunas limitaciones que se derivan de la existencia de un sistema universitario nacional.

También comprende: e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades²⁷. f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes²⁸. g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios²⁹. h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes³⁰.

²⁶ BOE n.º 307, de 24 de diciembre de 2001, y su reforma en BOE n.º 89, de 13 de abril de 2007. Los últimos retoques en materia de investigación son introducidos por la Ley 14/2011, de 1 de julio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (BOE n.º 131, de 2 de junio).

²⁷ Respetando en estas dos últimas la normativa básica del Estado sobre esta materia en el ámbito docente y en el del personal de administración y servicios, y la de ejecución y desarrollo de la CA especialmente en este último. El principal desarrollo reglamentario de la LOU reformada en 2007 es el RD 1.312/2007, de 5 de octubre (BOE n.º 147, de 20 de junio), por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y el RD 1.313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios (BOE n.º 241, de 8 de octubre).

²⁸ El órgano competente para establecer estas normas en las universidades públicas es el Consejo Social, de conformidad con lo dispuesto en el art. 46.3 de la LOU. La falta de regulación sobre esta cuestión obliga a aplicar el controvertido DL 9/1975, de 10 de julio, para el funcionamiento institucional de la universidad (BOE n.º 170, de 16 de julio), profundamente modificado por el RDL 9/1976, de 16 de junio (BOE n.º 146, de 18 de junio).

²⁹ V. RD 1.496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios (BOE n.º 298, de 14 de diciembre). La STC 122/1989, de 6 de julio (BOE n.º 175, de 24 de julio), lleva a cabo un completo estudio del significado y aplicación del art. 149.1.30º de la CE, donde se establecen las competencias del Estado sobre esta materia.

³⁰ Dentro de los parámetros fijados por la Ley, pues los artículos 79 a 84, inclusive, de la LOU establecen algunas limitaciones con las que no cuentan otras administraciones públicas, por ejemplo, no puede existir endeudamiento salvo que lo autorice expresamente la Comunidad Autónoma. Hay algunas restricciones en la disponibilidad de bienes tanto de dominio público como patrimoniales; precisan de la autorización de costes del personal docente y no docente, etc.

i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo. j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales. Y, por último, cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que señala a las universidades el apartado 2 del art. 1º de la LOU.

Amplio conjunto de potestades el descrito, parecidos a los regulados en la vieja LORU. La Universidad, en virtud de su autonomía, debe intervenir en los ámbitos materiales descritos en el art. 2º de la LOU, ahora bien, el hasta dónde llega en cada uno de los temas señalados depende de lo dispuesto en la propia LOU y la normativa que de su desarrollo se derive. No estamos ante un principio indeterminado que queda sujeto a la valoración por el TC de la hipotética violación de su contenido esencial, sino ante un *principio claramente definido en el art. 2º de la LOU* que, en la redacción prácticamente idéntica del art. 3º de la LORU, fue considerado por la STC 26/1987, de 27 de febrero, como adecuado a la Constitución y calificado, incluso, como «*parámetro de la constitucionalidad*» en la STC 196/1990, de 6 de junio, dado que la autonomía universitaria es un derecho de configuración legal, y precisa de la obligada intervención del legislador nacional para su definición.

Además, el *alcance y significado de la autonomía universitaria* ha sido precisado por la doctrina del TC en innumerables sentencias, en relación con la antigua regulación de la LORU³¹, que debemos considerar superviviente hasta tanto no sean modificada su doctrina por otras, especialmente dada la identidad en la regulación del concepto de autonomía universitaria entre la anterior LORU y la actual LOU. Destacan entre todas ellas, la antes citada, la 26/1987, de 27 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra la LORU. La Sentencia define jurídicamente el concepto de autonomía universitaria, calificando su naturaleza jurídica como *derecho fundamental*. Por lo tanto, reconoce un derecho subjetivo a las universi-

³¹ Si bien existe un amplio conjunto de pronunciamientos del TC sobre la autonomía universitaria, destacamos algunas otras importantes sentencias: STC 55/1989, de 23 de febrero (BOE de 14 de marzo), dictada en recurso de amparo interpuesto por la U de Santiago de Compostela contra el D de la Junta de Galicia por el que se aprueban sus Estatutos, pues algunas de las modificaciones introducidas por la Junta exceden el control de legalidad. STC 106/1990, de 6 de junio (BOE de 5 de julio), dictada sobre diversas cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Ley canaria 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias. STC 130/1991, de 6 de junio (BOE de 8 de julio), dictada en amparo interpuesto por particulares contra la SAT de Valencia recaída en recurso contra la decisión de la U de Valencia sobre modificación del emblema de la Universidad. STC 187/1991, de 3 de octubre (BOE de 5 de noviembre), dictada en recurso de amparo contra una STS recaída en recurso contra la decisión de la UAM de incluir como asignatura optativa en los planes de estudio la asignatura de Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía. STC 131/1996, de 11 de julio (BOE de 12 de agosto), sobre competencias del Estado y de la CA en materia de creación y reconocimiento de centros universitarios. STC 75/1997, de 21 de abril (BOE de 21 de mayo), sobre la utilización por la U de Valencia de la denominación «catalana», en sus Estatutos, para referirse a la lengua cooficial en la CA.

dades que implica posibilidades de reacción jurisdiccional contra las violaciones de ese derecho tal y como se deriva de la CE, por ejemplo a través de la interposición de recurso de amparo, exige su regulación a través de ley orgánica...

No estamos ante una mera garantía institucional, que permitiría al legislador un campo de libertad mayor en el diseño del contenido concreto de la garantía, y que no cuenta con el mismo sistema de protección especialísima del que dispone un derecho fundamental³². El titular de este derecho fundamental es la Universidad, no cada uno de sus miembros ni el conjunto de universidades, sino *la comunidad universitaria*. Se identifica la institución con su elemento personal indispensable, con ese carácter y rasgos de corporación que desde sus orígenes no ha llegado a perder nunca, sólo a matizar. El contenido esencial del derecho a la autonomía es la protección de la libertad académica, cuyas especificaciones para el TC se contienen en el art. 3 de la antigua LORU ahora art. 2 de la LOU antes descrito, pero, además, el TC señala que una vez ha intervenido el legislador, en todo lo no decidido por él, la Universidad «posee, en principio, plena capacidad de decisión».

Cierto es que cuenta con *limitaciones*, que proceden de la existencia de: a) *otros derechos fundamentales*, como el de la igualdad de acceso al estudio, la docencia y la investigación, b) *un sistema universitario nacional*, que conlleva la existencia de instancias coordinadoras³³, c) las que se derivan de la configuración de la educación superior como *servicio público* (art. 1.1 LOU), y d) las derivadas del cumplimiento de los *mandatos constitucionales y legales para todas las Administraciones públicas* (arts. 103 y 106 CE). Apuntados los rasgos básicos de este principio podemos conocer y comprender las funciones de las que disponen las CC. AA. en materia de universidades en la nueva LOU.

2. El ejercicio de las funciones desarrolladas hasta la fecha por la CAR.

Tal y como se ha señalado, el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de

³² La diferencia con las administraciones locales que gozan de garantía institucional es clara. Hasta la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (BOE n.º 96, de 22 de abril) no podían acceder en defensa de su autonomía local al TC. A pesar de esta última reforma en la que se crea un nuevo capítulo en la LOTC dedicado a los conflictos en defensa de la autonomía local, el acceso al TC queda más restringido que para las universidades y, además, no supone la aplicación de otros importantes niveles de protección establecidos por la CE (art. 53.2) para los derechos y libertades fundamentales, reconocidos cual es nuestro caso en la sección primera del Capítulo II de la CE: regulación solo por ley orgánica (art. 81 CE), amparo constitucional (art. 161.1.b CE) y procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios (art. 114 y ss. LJ, Ley 29/1998, de 13 de julio).

³³ V. RD 534/2013, de 12 de julio, por el que se modifican los RRDD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales; 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado; y 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades españolas.

universidades se produce por el Real Decreto 96/1996, de 26 de enero³⁴. La fecha de efectividad del traspaso se fija a partir del día 1 de enero de 1996³⁵.

No puede olvidarse en este punto que la LOU fue sometida a *juicio de constitucionalidad*³⁶, y su reforma también, al formalizarse contra ella diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos por distintas Comunidades Autónomas, a través de sus Gobiernos o Parlamentos, y por distintos diputados. Sin embargo, ha de señalarse que en la *permanente construcción y hasta revisión del concepto de autonomía universitaria* las STC que han resuelto dichos recursos no han aportado novedades significativas a la doctrina anterior ya consolidada.

Detallemos el *conjunto de competencias que la LOU ha atribuido a las CCAA*, sobre las que, sin duda, puede afirmarse ha existido un incremento en relación a la regulación anterior. Hay que advertir que el *Consejo de Estado* en su Dictamen al anteproyecto de ley no formuló objeción en cuanto que, a su juicio, se respetaban las competencias de las CCAA³⁷. No obstante, algunos informes de los Consejos Consultivos de las CCAA plantean desacuerdos en relación a diversas competencias de las CCAA por invasión del posible desarrollo de la legislación básica, competencia ésta que corresponde únicamente a las CCAA, y no al Estado³⁸.

³⁴ BOE n.º 45, de 21 de febrero y BOA n.º 21, de 21 de febrero.

³⁵ El contenido del RD de traspaso se remite a ediciones anteriores de este mismo libro. Atendido el tiempo transcurrido en estos momentos carece de relevancia.

³⁶ V. la admisión a trámite por el TC de los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento de Andalucía, 50 Diputados de los GGPP Socialista, Federal de IU y Mixto, el Parlamento de Navarra, las Cortes de Aragón, el Consejo de Gobierno de las Illes Balears, la Asamblea de Extremadura, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Andalucía en BOE n.º 112, de 10 de mayo de 2002. V. también la admisión a trámite por el TC del recurso de inconstitucionalidad promovido por el GP Popular contra la LO 4/2007 en BOE n.º 187, de 6 de agosto de 2007. Los primeros pronunciamientos judiciales del Tribunal Constitucional se han producido en las SS 223/2012, de 29 de noviembre (BOE n.º 313, de 29 de diciembre); 131/2013, de 5 de junio (BOE n.º 157, de 2 de julio); 134/2013, de 6 de junio (BOE n.º 157, de 2 de julio) y 141/3013, de 11 de julio (BOE n.º 183, de 1 de agosto). En ellas, además de constatar la pérdida parcial de objeto de proceso por la reforma parcial, se confirma la constitucionalidad de los preceptos legales estatales sobre creación y reconocimiento de universidades, institutos universitarios de investigación, centros adscritos y personal de administración y servicios. También la validez de los preceptos legales sobre creación y reconocimiento de universidades, la agencia nacional de evaluación de la calidad, el nombramiento de los gerentes y las funciones de los consejos sociales universitarios. Reciben también la conformidad las disposiciones legales relativas al acceso a la universidad, la oferta de plazas en las universidades públicas, los centros adscritos a estas, consejos de departamento e institutos universitarios de investigación, y el reconocimiento y profesorado de universidades privadas. Destaca en la STC 131/2013 la nulidad de la exención del requisito de ley de reconocimiento para las universidades fundadas por la Iglesia católica.

³⁷ Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el 19 de julio de 2001, sobre el anteproyecto de ley orgánica de universidades.

³⁸ Un amplio análisis jurídico del problema descrito puede consultarse en el Dictamen núm. 226, de 31 de enero de 2002, del *Consell Consultiu* de la Generalidad de Cataluña.

a) Tareas de *coordinación* de las Universidades de su competencia (art. 2.5 LOU)³⁹. b) *Creación* de las universidades públicas y *reconocimiento* de las universidades privadas por Ley del Parlamento autonómico (art. 4 LOU). Esto implica el reconocimiento de facultades de inspección, que expresamente reconoce la norma (DA 9ª y DA 23ª LOU). Curiosamente se sigue manteniendo esta posibilidad de creación y reconocimiento de universidades a las Cortes Generales, eso sí, con acuerdo del Consejo de Gobierno de la CA en cuyo ámbito territorial haya de establecerse la nueva universidad. c) *Autorización* de actos o negocios jurídicos de las universidades privadas que modifiquen la personalidad jurídica o que impliquen cualquier tipo de transmisión de la titularidad que se ostente sobre ellas (art. 5.3 LOU). d) Reconocimiento de la capacidad de *desarrollo normativo* (art. 6.1 LOU) y *aprobación por el Consejo de Gobierno de los Estatutos* elaborados por las propias universidades, previo control de legalidad (no de oportunidad). e) *Creación, modificación y supresión de centros* (art. 8.2 LOU)⁴⁰, así como la *implantación y supresión de enseñanzas* conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Destaca la autorización de la Comunidad Autónoma para impartir enseñanzas oficiales e impartir títulos oficiales (art. 35 LOU). Aprobación de la *adscripción o desadscripción* de Institutos Universitarios y Centros de enseñanza universitaria a universidades públicas establecidos en el ámbito territorial de la CA (art. 10.4 LOU). Todas estas decisiones deben adoptarse a propuesta o con acuerdo del Consejo Social y previo informe del Consejo de Gobierno de la Universidad, de todo ello se informará siempre a la Conferencia de Política Universitaria.

f) Regulación de la *composición y funciones del Consejo Social* (art. 14.3 LOU), determinación del número de sus miembros, designación de la parte social y nombramiento del Presidente. g) *Nombramiento del Rector* (art. 20.2 LOU). h) Los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las CCAA forman parte de la Conferencia General de Política Universitaria (art. 27.bis LOU). Los rectores participan en el Consejo de Universidades (art. 28 LOU) para coordinación académica, cooperación, consulta y propuestas en materia universitaria. Llama la atención que a este órgano no se le atribuya la responsabilidad de promover los *planes de movilidad temporal* del personal universitario, que queda en manos de los poderes públicos en genérico (DA 10ª). i) Facultad de crear por Ley *agencias autonómicas de evaluación de*

³⁹ La comunidad más madrugadora a la hora de aprobar este tipo de normas fue la Valenciana, v. Ley 5/2002, de 19 de junio (DOGV n.º 4.279, de 26 de junio), de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión Valenciana de Acreditación y Evaluación de la Calidad en el sistema universitario valenciano.

⁴⁰ V. D 169/2002, de 14 de mayo (BOA n.º 61, de 14 de mayo), por el que se crea el Instituto Universitario de Investigación en Ingeniería de Aragón (IIIA) en la Universidad de Zaragoza. También se ha creado un Instituto Universitario de Biocomputación y Física de los Sistemas Complejos (BIFI) y un Instituto Universitario de Investigación en Nanociencia en Aragón (INA).

la calidad y acreditación (art. 32 LOU). j) Reconocimiento junto con el Estado de la competencia de *fomento de la investigación científica y desarrollo tecnológico* (art.41 LOU)⁴¹.

k) Compete ahora a las CCAA efectuar la *programación de la oferta de enseñanzas*, es decir, plazas (art. 43 LOU). l) Competencias normativas y de ejecución en materia de *becas y ayudas* al estudio (art. 45 LOU)⁴². m) Establecimiento del *régimen del personal docente e investigador contratado* por las universidades y *sus retribuciones generales y adicionales* (art. 48 y 55 LOU). n) Posibilidad de establecer *retribuciones adicionales* ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión al *personal docente e investigador funcionario* (art. 69 LOU)⁴³. ñ) Facultad de desarrollo normativo de la CCAA en relación con el *personal de administración y servicios* y determinación de los límites máximos de su *régimen retributivo* (art. 73 y 74 LOU).

o) *Patrimonio*, facultad de recibir las universidades bienes. Su disposición no es libre para las universidades, debe llevarse a cabo de acuerdo con normas que a este respecto determine la Comunidad. (art. 80 LOU). p) *Presupuesto: Precios públicos y derechos* son fijados por las CCAA (art. 81 LOU). Posibilidad de aprobar convenios y contratos-programa que permitan *programación plurianual*. Posibilidad de *autorizar endeudamiento*. Fijación del *plan de contabilidad*. Es novedoso también la *autorización de todos los costes de personal funcionario y contratado, docente y no docente*, ampliándose pues antes sólo se limitaba a costes de personal funcionario. *Liquidación del presupuesto* debe presentarse ante la CCAA que lo remite al órgano propio de fiscalización de cuentas o, en su defecto, al Tribunal de Cuentas. q) Rigen las normas respectivas en las decisiones universitarias de *creación de fundaciones u otras personas jurídicas* (art. 84 LOU). r) Intervención en el proceso para la *autorización de centros en el extranjero* (art. 85 LOU) y para el *establecimiento en territorio de la CA de centros que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros* (art. 86 LOU). s) Facultad para fomentar *programas de movilidad de estudiantes y profesores* que permitan la integración en el espacio europeo de enseñanza superior (art. 87, 88 y 89 LOU). t) Y, por último, la formalización de convenios con *instituciones sanitarias*, a efectos de garantizar la docencia práctica en medicina, farmacia,

⁴¹ De conformidad con lo dispuesto en la LOU se aprobó en Aragón la Ley 9/2003, de 12 de marzo, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón (BOA n.º 32, de 19 de marzo de 2003).

⁴² Sobre las competencias de las CCAA en el sistema de becas v. la STC 188/2001, de 20 de septiembre, recaída en conflictos positivos de competencia interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra diversas órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia.

⁴³ El Gobierno de Aragón, en sesión celebrada el 23 de junio de 2002, estableció complementos retributivos adicionales asociados a la actividad docente e investigadora, del personal docente e investigador de la Universidad de Zaragoza para el periodo 2002-2006. Hasta la aprobación de la ley del sistema universitario de Aragón se instrumentalizó un contrato-programa para hacerlos efectivos.

enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran (DA 7.^a), que presenta una redacción anterior al traspaso de funciones y servicios en materia de salud a todas las CCAA. Además de la posibilidad de establecer convenios con la UNED (DA 2.^a).

No puede olvidarse tampoco el conflicto que generó la tramitación de esta Ley. No obstante, este es el resultado. Existe un conjunto de facultades más amplio a favor de las CCAA en la regulación del sistema, lo que resulta acorde con la evolución y consolidación del Estado de las autonomías. Más, en este momento, en el que todas las CCAA son las responsables del funcionamiento y financiación de las universidades que cada una de ellas tiene. Sin duda, caminamos hacia la existencia de un derecho propio en materia de enseñanza universitaria en cada una de ellas.

Por último, señalar una mutación de la naturaleza jurídica de las universidades públicas transferidas como consecuencia de la asunción de la competencia. Tal y como señalan EMBID IRUJO y COSCULLUELA MONTANER la calificación jurídica de las universidades públicas es la de «*entes institucionales atípicos*», que por sus características no son catalogables en la tipología de la Administración institucional. Calificación a la que producida la transferencia debe añadirse: «*de las CCAA cuando dependan de ellas —en casi todos los supuestos— o de la Administración General del Estado, caso que dependan de esta última —UNED—, con autonomía constitucionalmente garantizada*».

3. Las principales normas aragonesas en materia de universidades

Si alguna ley aragonesa ha sido trascendente en esta materia, durante estos doce años, hay que señalar la Ley 5/2005, de 14 de junio, de *Ordenación del Sistema Universitario de Aragón* (BOA n.º 75, de 24 de junio), que de forma coherente y sistemática regula los diversos aspectos sobre los que la Comunidad Autónoma tiene competencia y que deben ser establecidos por Ley. Se regulan también todos los aspectos que, en general, guardan relación con la aspiración de aumentar la calidad y la internacionalización de las actividades que se desarrollan en el sistema universitario propio. También integra la regulación del Consejo Social adaptándose a la LOU y crea la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón.

La norma regula el sistema universitario propio, configurado por las universidades creadas o reconocidas mediante Ley, así como por los centros públicos y privados que desarrollan su actividad en el territorio aragonés en el ámbito de la enseñanza universitaria, incluidos los centros asociados a la UNED. Se completa con los centros públicos y privados que en los que se imparten enseñanzas artísticas de grado superior. Analizaremos algunas de sus principales regulaciones.

A. *Participación de la sociedad aragonesa en el gobierno de la Universidad de Aragón*

El art. 14.3 de la LOU define el Consejo Social como «*órgano de participación de la sociedad en la universidad*»⁴⁴. En la Ley del sistema universitario aragonés se establece su composición, configurada en 21 miembros: 6 representantes de la Universidad, entre ellos necesariamente el Rector, Secretario General, Gerente, un miembro del personal docente e investigador, otro del alumnado y otro del personal de administración elegidos por el Consejo de Gobierno entre sus integrantes. De los 15 miembros elegidos en representación de los intereses sociales, 3 son designados por el Gobierno, 5 por las Cortes, 2 son designados por las organizaciones empresariales, 2 por los sindicatos y los otros 3 en representación de cada uno de los ayuntamientos capitales de provincia.

Debemos tener presente que la LOU y los EEUZ establecen cuáles son los órganos colegiados de la universidad, *entre los que se encuentra el Consejo Social*. Por lo tanto, *el Consejo Social*, al igual que el resto de los órganos colegiados universitarios *no es sino una unidad diferenciada del aparato organizativo de una persona jurídica, la Universidad*, a la que, al igual que al resto de los órganos colegiados, se le atribuyen un conjunto de funciones para su resolución o gestión.

La LOU atribuye, en el ya citado art. 14, importantes funciones al Consejo Social, herederas de la anterior regulación LORU⁴⁵. Como órgano de gobierno forma parte de la *administración activa*; no es mero órgano consultivo, pues entre sus atribuciones se encuentran algunas de especial importancia para el funcionamiento de la institución académica. Los criterios por los que se pueden determinar sus competencias son, fundamentalmente, *materiales* dado que se le atribuyen competencias por razón de grupos de materias, especialmente supervisión de las actividades de carácter económico e incorporación de recursos para financiar a la Universidad. También podrían utilizarse criterios

⁴⁴ La CAr, por Ley 10/1996, de 23 de diciembre (BOA n.º 152, de 30 de diciembre), aprobó la del Consejo Social de la UZ. Fue modificada parcialmente por la Ley 3/2000, de 10 de octubre (BOA n.º 130, de 27 de octubre). Amplió el número de miembros de 25 a 30, perfeccionó el mecanismo de incompatibilidades y adecuó la ley a las modificaciones de la legislación básica estatal en materia de recursos administrativos tras la modificación operada por la Ley 4/1999. La nueva y actual regulación reduce el número de miembros a 21 para aumentar la eficacia del órgano.

⁴⁵ La STC 26/1987, estudió con detalle en su FJ 9º la regulación anterior de la LORU sobre el Consejo Social, su composición y funciones en relación con la autonomía universitaria. Doctrina que atendida la casi idéntica regulación debe tenerse en cuenta hasta tanto exista otro nuevo pronunciamiento del Alto Tribunal sobre la regulación actual. En el estudio de esta Sentencia deben tenerse muy en cuenta los distintos votos particulares formulados por diferentes Magistrados. Especialmente destaco el voto particular del Magistrado A. LATORRE SEGURA, en el que revela sus dudas de que resulte conciliable la composición minoritaria de miembros de la comunidad universitaria que comprende el Consejo Social con sus facultades de aprobación del mismísimo presupuesto universitario, ya que, «*tal facultad, así como la de aprobar la programación plurianual condicionan y en cierto modo regulan toda la actividad docente e investigadora de la universidad*».

de *fraccionamiento*, que presuponen una diferenciación en distintas fases del procedimiento de adopción de decisiones administrativas, escalonando la intervención de los distintos órganos en diversas fases. Pero, en ningún caso, pueden utilizarse criterios de determinación de las competencias *territoriales*, por motivos obvios, o *jerárquicos*, puesto que este órgano no es superior jerárquico a ningún otro «*órgano superior*» de gobierno universitario.

Las atribuciones del Consejo Social son desarrolladas de forma contenida y clara en la ley aragonesa (arts. 73 a 76)⁴⁶ Básicamente consisten en funciones de programación y gestión; económicas, presupuestarias y patrimoniales, y en relación con la comunidad universitaria. De estas atribuciones, prácticamente ninguna es exclusiva, sino fundamentalmente compartida con otros órganos universitarios u otras entidades.

B. Financiación de la Universidad e Investigación

La V Legislatura, en enseñanza superior, arranca con el *Dictamen*, aprobado por unanimidad de todos los Grupos políticos de las Cortes, de la *Comisión especial para de estudio del modelo educativo universitario de Aragón, basado en criterios de calidad, descentralización, equilibrio territorial y de gestión*⁴⁷. A este notable esfuerzo político se sumará *El libro blanco sobre la descentralización y estructura organizativa del Sistema universitario de Aragón*⁴⁸, y el propio *Plan estratégico de la Universidad de Zaragoza*. Esta completa «hoja de ruta», acompañada con medidas urgentes como la financiación de la Universidad adoptada en diciembre de 1999 irá dando sus resultados legislativos. El más importante la Ley 5/2005, pero no el único.

Entre otros, destaca la resolución de una asignatura pendiente: la aprobación de la Ley 9/2003, de 12 de marzo, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón⁴⁹. Esta norma establece el fomento y coordinación de la investigación, así como la transferencia de conocimientos dirigidos al desarrollo de la sociedad. Fija apoyo a los investigadores aragoneses en las convocatorias públicas de ayuda a la I+D+i en el ámbito español y de la Unión Europea. Crea una Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología, la Coordinadora de Investigación con los correspondientes Planes autonómicos y el Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo. Regula programación de la investigación, financiación, un registro como instrumento de ordenación y distintas medidas dirigidas a es-

⁴⁶ Este camino de desarrollar las competencias de los Consejos Sociales fue iniciado por la Ley foral 20/1994, de 9 de diciembre (BON n.º 153, de 21 de diciembre). El máximo exponente de esta corriente ha sido hasta ahora la ley asturiana, antes citada.

⁴⁷ BOCA V Legislatura, n.º 120, de 10 de abril de 2001.

⁴⁸ Toma de conocimiento por el Gobierno de Aragón y acuerdo de difundir su resultado y conclusiones en Consejo de Gobierno celebrado el día 20 de noviembre de 2001.

⁴⁹ BOA n.º 32, de 19 de marzo de 2003.

timular y promover la investigación científica y la innovación tecnológica. De esta iniciativa es de destacar el éxito habido en la puesta en marcha y consolidación de los Grupos de Investigación en la CAR, especialmente todo su proceso de evaluación y reconocimiento.

Además, hay decisiones novedosas en materia universitaria en la CAR como las relativas a materia de financiación universitaria. Se aprobó en diciembre de 1999 el artículo 30 de la Ley 15/1999⁵⁰, que introdujo una *estructuración de los ingresos procedentes del presupuesto de la Comunidad Autónoma a la Universidad de Zaragoza*, con una previsión plurianual hasta el año 2003, financiación que podríamos clasificar de la siguiente manera: a) *Financiación básica de la Universidad*. Son aportaciones en forma de *transferencia nominativa incondicionada*. Su composición y justificación aparecen en el apartado primero del artículo 30. Se prevé la inclusión progresiva de una serie de fondos dentro de la misma. b) *Financiación del programa de inversiones nuevas y de ampliación de la Universidad de Zaragoza*. Se gestiona preferentemente por la Universidad, con cargo a las *transferencias afectadas* que realice el Gobierno de Aragón. c) *Financiación concertada* con la Universidad de Zaragoza que permita asignar recursos del presupuesto de la Comunidad Autónoma para financiar programas específicos. Es diferente de la financiación básica y en cuanto tiene finalidad específica se puede plantear que los recursos estén afectados, aunque en el artículo 30.5 no se exige ello expresamente. d) *Financiación con cargo a contratos-programa*. Se regula en el artículo 30.6 y se trata de una financiación parcial con el fin de promover una serie de políticas públicas educativas, investigadoras o racionalizadoras de la gestión.

En conjunto fue un esfuerzo para establecer *parámetros de medida objetivos*, que permitían delimitar de forma clara el sistema de financiación universitario, pues la valoración del servicio establecida en el RD de traspaso de funciones y servicios ya no servía. Había quedado desfasada, pues habían existido importantes modificaciones de la realidad, lo que provocaba la necesidad de diseñar un nuevo modelo de financiación básica. La valoración del traspaso se realizó con datos del curso 1993-94, y nada tiene que ver la realidad de la Universidad de entonces con la de unos años después.

Para atender *nuevas necesidades* que formule la Universidad de Zaragoza durante la vigencia del modelo de financiación básica que se establezca para estos años, el Gobierno *promovió la formalización de contratos-programa como instrumento preferente* de financiación pública de las actividades universitarias, con la *finalidad* de fomentar la calidad de la docencia, la investigación y la gestión universitaria, racionalizando los recursos disponibles. La mayor parte de los ingresos se concentran dentro de la *financiación básica incondicio-*

⁵⁰ Ley 15/1999, de 29 de diciembre (BOA n.º 167, de 31 de diciembre), de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

nada y el resto de supuestos se configuran como *fomento de programas o acciones específicas*⁵¹.

No puede omitirse, por el tipo de norma empleada, una ley de acompañamiento a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, que estábamos ante una *regulación transitoria que ha derivado en una regulación específica y estable, la Ley 5/2005*.

El mandato establecido por el legislador en el apartado 7 del artículo 30 de la Ley 15/1999, se cumplió con la aprobación, a propuesta de los Consejeros de Economía, Hacienda y Empleo y de Educación y Ciencia, de acuerdo con el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón⁵², del Decreto 224/2000, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los contratos-programa con la Universidad de Zaragoza⁵³. Estamos ante *contratos para el entendimiento*. Obtener financiación a cambio de transparencia y la consecución de determinados objetivos⁵⁴. Su fundamento no es otro que la búsqueda de una *política de racionalización y equilibrio* de la educación superior, en la que es *obligado el entendimiento en la coordinación y programación universitaria entre CCAA y universidades*.

Llegado diciembre de 2003, el modelo fue prorrogado para el año 2004⁵⁵. La Ley de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón incluye la fijación del modelo de financiación, casi idéntico a las bases en su momento fijadas y detalladas: financiación básica del servicio, condicionada a objetivos; vinculada a inversiones e infraestructuras; para realización de tareas investigadoras y para

⁵¹ Por otra parte, debe señalarse que en el artículo citado no se hace referencia a ningún órgano concreto de la Administración de la Comunidad Autónoma, dando una *mayor libertad organizativa*, entonces, en función del alcance de los diversos contratos-programa.

⁵² V. Dictamen 116 de 2000, de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Este órgano consultivo aragonés, regulado en los arts. 49 y ss. de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón ha desarrollado hasta ahora una excelente tarea, de calidad, en su ejercicio de la función consultiva suprema en Derecho del Gobierno de Aragón. V. Decreto 132/1996, de 11 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora (BOA n.º 88, de 24 de julio).

⁵³ BOA n.º 155, de 29 de diciembre de 2000.

⁵⁴ En el *informe final* de las Comunidades Autónomas que gestionaron directamente su participación en la segunda convocatoria (1998) del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, se establece en sus recomendaciones que los gobiernos autonómicos deben asumir mayor protagonismo, realizando varias recomendaciones, entre las que se encuentra la de *«establecer sistemas de financiación, mediante el oportuno contrato-programa, que tenga en cuenta los resultados y las mejoras que se deriven de los procesos de evaluación, pudiendo establecer premios con el fin de estimular la competitividad entre las instituciones»*. V. RD 1.947/1995, de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (BOE n.º 294, de 9 de diciembre) y sucesivos.

⁵⁵ Art. 50 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas (BOA n.º 156, de 31 de diciembre). Se acompaña de la Disp. Adic. 21.ª de la Ley 25/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2004 (BOA n.º 156, de 31 de diciembre), que establece un anticipo de tesorería para la UZ, para financiar deslizamientos por vencimientos de trienios, quinquenios y sexenios durante 2004.

mejorar la relación con la sociedad. La concepción aprobada no depende de forma cerrada de lo que la propia ley indica, porque estaría el sistema abocado a una inflexibilidad incompatible con la variabilidad de la actividad económica. La concreción depende de un acuerdo del Gobierno que puede ser periódicamente variado pero que ofrece condiciones de estabilidad y permanencia financiera a la Universidad de Zaragoza.

La creación en la Ley 5/2005 de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón responde al imperativo de búsqueda de calidad en las universidades con la evaluación como proceso obligado. La aprobación de la ley de reconocimiento de la Universidad privada «San Jorge»⁵⁶, iniciativa social y empresarial en el seno de la Comunidad, es otro síntoma de madurez del sistema, ampliando la oferta con todas las posibilidades en el territorio que ofrece la regulación básica.

Por Acuerdo de 20 de noviembre de 2007, del Gobierno de Aragón, se establecen los objetivos y criterios que guiarán la programación de las enseñanzas universitarias a implantar en el CAR en el periodo 2007-2011; se crea un registro de Universidades, Centros y Enseñanzas de la CAR⁵⁷ y llega la crisis económica en la que estamos inmersos, manifestándose con gran dureza especialmente durante los años 2010 y siguientes hasta hoy. Sus efectos se traducen en muchas cosas, especialmente en una enorme destrucción de empleo, y en el campo analizado tanto en reducción de haberes de los empleados públicos como en unas grandes restricciones presupuestarias en gasto corriente y en inversiones e investigación, que conlleva una readaptación permanente, diaria, para hacer frente a las obligaciones y misiones encomendadas por las leyes en este ámbito. Necesitaremos concluir este periodo de recesión y crisis para evaluar el daño real ocasionado y los objetivos y camino a seguir para su subsanación.

IV. LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA: MARCO JURÍDICO Y CONTENIDO DE LA TRANSFERENCIA

1. Los trabajos preparatorios y el traspaso material de la competencia

A. *El polémico contenido material del traspaso de funciones y servicios y su materialización*

En el marco jurídico del Derecho a la educación descrito⁵⁸, la CAR realiza distintos *trabajos preparatorios* para el traspaso material de la competencia en ma-

⁵⁶ Ley 1/2005, de 24 de febrero, por la que se reconoce a la Universidad privada «San Jorge» (BOA n.º 25, de 25 de febrero).

⁵⁷ D 237/2007, de 18 de septiembre (BOA n.º 117, de 3 de octubre).

⁵⁸ Téngase en cuenta lo ya analizado del art. 27 de la CE y su desarrollo normativo, especialmente, las leyes fundamentales del sistema educativo español. No deben olvidarse tampoco los Tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por España en esta materia.

teria de enseñanza no universitaria. Por ejemplo, la creación en 1994 de una *Comisión de participación para la planificación educativa*, compuesta por representantes del Departamento, entonces de Cultura y Educación, del Gobierno de Aragón y del MEC, que contó con la presencia de sus direcciones provinciales implicadas en el proceso de la transferencia. La aportación de esta Comisión consistió en fijar los parámetros de medida entre la AGE y la de la CAR para la negociación de la transferencia. También, se constituyó en julio de 1997 una *Comisión de integración*, de carácter interno, en la que participaron los Departamentos afectados, Presidencia, Economía y Educación, para preparar el traspaso.

Tras un día se sucede otro, con el inexorable avance del calendario, y la CAR centra sus tareas en: a) el ejercicio de su potestad de *autoorganización* preparándose para el traspaso material de la competencia. b) El desarrollo de los trabajos específicos que se derivan de la *Comisión Mixta de Transferencias*. c) Presentar y debatir en las Cortes de Aragón una Comunicación del Gobierno relativa al denominado *Modelo Educativo Aragonés*, y, d) Tramitar y aprobar la *Ley de los Consejos Escolares* que regula la participación en la programación general de la enseñanza en Aragón de todos los sectores afectados.

La *Comisión Mixta de Transferencias* determinará qué medios concretos de la AGE deben pasar a la CAR para hacer posible la gestión de esta competencia en educación no universitaria. Recordemos que el art. 147.2.d) CE señala que los EEAA deberán contener, entre otras especificaciones, «*las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*». El traspaso no alude a la competencia, que sólo se asume en el Estatuto, sino sólo a los medios económicos y materiales inherentes a las mismas. Al igual que para el ejercicio de algunas competencias asumidas en los EEAA las CCAA no precisan esperar nada (una vez asumidas pueden legislar, si tienen competencia legislativa, o ejecutar la legislación estatal en otro caso), en competencias como ésta de educación, que es de desarrollo y ejecución, para poder desempeñarla es preciso la previa transferencia de bienes, servicios, expedientes, medios y personal, que están adscritos a la AGE, que era la que hasta ese momento tenía la responsabilidad de su gestión.

La previsión del EAR de las «*bases para el traspaso*», es la ya conocida Comisión Mixta regulada en la DT 6ª del mismo⁵⁹. Esta Comisión concretó los medios a transferir⁶⁰, por lo que, inevitablemente hubo de realizar una tarea

⁵⁹ El RD 3.991/1982, de 29 de diciembre (BOE n.º 24, de 28 de enero de 1983), fijó las normas de traspaso de servicios del Estado y el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias regulada en la DT 6ª del EAR de 1982.

⁶⁰ V. arts. 16 a 21 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre (BOE n.º 247, de 15 de octubre; corrección BOE n.º 251, de 20 de octubre), del Proceso Autonómico, que fijan los criterios de la AGE en orden a los traspasos de servicios a las CCAA. Las transferencias económicas que se derivan de ellos y cómo inciden en la financiación de las CCAA debe consultarse en la LO 8/1980, de 22 de septiembre (BOE n.º 236, de 1 de octubre), de financiación de las CCAA, con sus correspondientes modificaciones operadas en los años 1989, 1996, 1998, 2001, 2009, 2012 y 2013.

interpretativa previa a la transferencia efectiva, efectuada por el RD 1.982/1998, de 18 de septiembre (BOE n.º 254, de 23 de octubre; corrección errores BOE n.º 277, de 19 de noviembre y BOA n.º 124, de 23 de octubre), con fecha de efectividad 1 de enero de 1999. Si bien esta norma no atribuye ni reconoce competencias⁶¹, pues éstas se asumen en el Estatuto, tiene el importante valor interpretativo de contener con detalle la especificación de funciones que la CAR recibe y las que el Estado retiene⁶². Se encuentra, también, la necesaria inclusión de los correspondientes anexos en los que constan los *bienes, derechos y obligaciones* que se traspasan. Por lo tanto, los listados de los *bienes inmuebles* afectos al servicio público, con descripción de sus características y situación jurídica. Las *valoraciones económicas*⁶³, sobre las que luego nos detendremos, y, la relación de *personal* afecto al servicio que se transfiere a la CAR, tanto docente como no docente, con indicación de los datos correspondientes a su situación funcional: cuerpo, NRP, situación administrativa, destino, nivel, retribuciones...

Este proceso descrito de concreción y de interpretación en elementos humanos, materiales y económicos es, sin duda, muy importante. Se trata de relacionar y cuantificar todos los factores que comprenden la enseñanza no universitaria en la CAR, así como las atribuciones que hay en ella. Esta tarea, sin duda, implica una negociación en el seno de la Comisión Mixta, que puede hacerse con distintos criterios y, según su específica concreción o no, dará lugar, o evitará, posteriores conflictos.

Atendida la importancia de la materia, y lo que supone para la sociedad, se produce la *intervención en el proceso de los agentes sociales*, detallando su punto de vista, y sus propias valoraciones, que hacen llegar al Gobierno regional y a la propia sociedad. Es otro parámetro de medida y negociador no formalizado en un órgano administrativo⁶⁴. El interés de estos trabajos e informes reside en el conjunto de datos que aportan, desde diferentes puntos de vista, en relación con la situación de la enseñanza en sus distintos niveles y grados en la CAR. Las valoraciones realizadas por el Gobierno nacional, regional y los agentes sociales que intervienen en el debate no son coincidentes en un primer

⁶¹ SSTC 25/1983, de 7 de abril (BOE de 27 de abril); 87/1983, de 27 de octubre (BOE de 2 de diciembre); 88/1983, de 27 de octubre (BOE de 2 de diciembre) y 11/1986, de 28 de enero (BOE de 12 de febrero).

⁶² En este sentido SSTC 48/1985, de 28 de marzo (BOE de 19 de abril) y 158/1986, de 11 de diciembre (BOE de 31 de diciembre).

⁶³ V. Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1995, de 15 de marzo (BOE n.º 297, de 13 de diciembre), por el que se aprueba el método vigente en esa fecha para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las CCAA.

⁶⁴ Destacan los informes realizados por las centrales sindicales CCOO y FETE-UGT. La principal discrepancia que presentan los dos informes citados reside en la cuantificación o no de la equiparación económica del personal no docente a las tablas retributivas de la Administración de la CAR, que supone una cuantía estimada de unos 800 millones de las entonces pesetas.

momento, generándose una polémica en relación a la valoración de la misma, que pervivirá, aunque de forma más serena, años después del cierre, a pesar de haberse producido al final del proceso *acercamientos y coincidencias* entre varios de los sujetos protagonistas del mismo. Un repaso en las hemerotecas de los diarios regionales y revistas especializadas durante los años 1995-1999 evidencia la sensibilidad social y la atención informativa con la que se ha seguido este tema.

Ad cautelam, el legislador aragonés, antes de llegar a la fecha de efectividad del traspaso, en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de la CAr para 1999⁶⁵, regula una serie de medidas provisionales para el ejercicio de la competencia que va a ser transferida, arts. 16 y 17. Entre ellas, el procedimiento de ejecución del gasto educativo, que remite a la normativa estatal los procedimientos de gestión presupuestaria de los créditos habilitados para el ejercicio de esta competencia, hasta que la CAr haga uso de su competencia normativa en la materia. Lo mismo se establece en relación con las normas de autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos y la desconcentración de funciones en las Direcciones Provinciales del MEC. En cuanto a la nómina del personal transferido, se dispone que las obligaciones se imputen al Presupuesto de gastos de la CAr, sin perjuicio que la confección de la misma se efectúe, transitoriamente, por el MEC.

B. Una valoración suficiente, aunque las necesidades y otros factores supongan un inmediato desfase económico de la misma

El acercamiento apuntado entre los sujetos que han intervenido en el proceso jurídico y político de la transferencia ha sido debido, fundamentalmente, a la *relación entre el coste efectivo calculado para el traspaso, la oferta inicial del Estado y el coste efectivo definitivamente reconocido*. Debe recordarse que al producirse la transferencia, el Estado garantiza su financiación con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la CA en el momento de la transferencia, valorándose sobre los datos del ejercicio presupuestario inmediatamente anterior a la efectividad de la transferencia, art. 19 LPA, es decir, 1998 en nuestro caso. El coste efectivo determinado, cuenta con los costes directos, indirectos y gastos de inversión que correspondan imputar en el momento de la transferencia.

De ¿qué realidad material estamos hablando? Algunos fríos *datos numéricos oficiales* en el momento de producirse el traspaso material nos pueden acercar a la dimensión real del traspaso de esta competencia en la CAr. Nos aproximan a una *dimensión general* de lo que supone el traspaso. Fueron 709 los centros públicos traspasados y la cifra de empleados públicos al servicio de la

⁶⁵ Ley 12/1998, de 22 de diciembre (BOA n.º 151, de 31 de diciembre), de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

enseñanza no universitaria transferidos alcanzó los 12.857 efectivos (1.752 no docentes y 11.105 docentes). Tengamos en cuenta que el total de empleados públicos hasta ese momento en toda la CAR era de 8.000 efectivos (sanidad no estaba todavía transferida).

El análisis del coste de los *servicios complementarios*, transporte escolar y comedor, próximo a los mil millones de las entonces pesetas, cada uno de ellos nos ofrecen otro dato. Con todo, cerrada la valoración del coste efectivo en una cuantía de algo más de 67 mil millones de pesetas anuales, *valorada como suficiente* por parte de casi todos los actores en el proceso, *desde el primer momento, ésta queda inmediatamente desfasada*. Ello es debido tanto a los costes derivados de la implantación efectiva de la LOGSE, las mejoras de algunas deficiencias del servicio⁶⁶, como a algunos deslizamientos e incrementos presupuestarios que inevitablemente se producen tales como los que generan las jubilaciones anticipadas, los devengos de trienios y sexenios, las equiparaciones retributivas del personal no docente a los empleados públicos de la CAR, los incrementos retributivos planteados por el personal docente en relación con otras CCAA.

Para JIMÉNEZ SÁNCHEZ, los *rasgos propios* que presenta la situación de la CAR en la enseñanza no universitaria son: a) Demográficamente es *un territorio extenso, poco poblado, disperso, con un grado de envejecimiento de la población* alto. b) La ordenación *comarcal* del territorio es un rasgo que no presentan otras comunidades. c) La *escuela rural* tiene una gran importancia ya que de los 731 municipios 669 tienen menos de 2.000 habitantes. d) Existen *movimientos de renovación pedagógica vinculados a la escuela rural*, como Colectivo Aula Libre, y experiencias como los centros rurales de innovación educativa, con importante influencia en el sistema. e) La *enseñanza privada*, en su mayor parte concertada, tiene un peso importante, superior al 40 por 100 del alumnado, en la *ciudad de Zaragoza*. En el *resto del territorio el servicio educativo depende de los centros públicos*, salvo en las ciudades de Huesca y Teruel y en alguna cabecera de comarca. f) En una amplia zona de la Franja Oriental de la Comunidad, limítrofe con Cataluña, *se habla catalán en distintas modalidades comarcales y locales* y en algunos pequeños núcleos del Pirineo oscense hay personas que hablan el *aragonés*. g) Los *resultados* obtenidos por la Comunidad en las *evaluaciones internacionales están siempre por encima de la media* española. h) La *valoración social del servicio educativo es positiva*, como reflejan periódicamente los barómetros de opinión del Gobierno. i) La Comunidad suele contar con *acuerdos de política económica y social estables en el tiempo*, procurados por los agentes sociales, que se convierten en amplios periodos de «paz social», no resultando el mundo de la enseñanza ajeno a ellos. j) La existencia de un *sen-*

⁶⁶ Valorados en 16.724 millones de pesetas, a ejecutar en cuatro años, compromiso que fue objeto de acuerdo expreso de las Cortes de Aragón (BOCA n.º 209, de 22 de septiembre).

timiento identitario muy arraigado en la Comunidad no resulta excluyente ni en lo político ni en lo social.

En el ámbito de la enseñanza no universitaria, a lo largo de estos años se han sucedido, una tras otra, distintas e innumerables *decisiones que evidencian el contenido del ejercicio de la competencia*, por ejemplo:

a) *La autorización y extinción de enseñanzas a centros de todo tipo, de cambio de titularidad y transformaciones de centros.*

b) *Instrucciones para la elaboración del calendario escolar, regulación del servicio de comedor, y de organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar*⁶⁷.

c) *Establecimiento de plantillas, anuncio de plantillas vacantes, adscripción de personal, convocatorias de procedimientos selectivos de ingreso y acceso a distintos Cuerpos docentes, ayudas para la participación en actividades de formación del profesorado, normas y procedimiento para la solicitud de la jubilación anticipada voluntaria, concursos de traslados...*

d) *Normas y convocatorias para la realización de pruebas conducentes a la obtención de distintos títulos, mediante la realización de pruebas extraordinarias, de enseñanzas escolarizadas y no escolarizadas.*

e) *Normas reguladoras de la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos*⁶⁸.

f) *Normas y modificaciones de conciertos educativos.*

g) *Instrucciones y convocatorias de subvenciones para la realización de actuaciones de compensación educativa, de intercambios internacionales, a guarderías infantiles, ayudas de distintos programas de la Unión Europea.*

h) *Nombramientos y ceses de miembros del Consejo Escolar.*

A estas manifestaciones, obrantes ya en disposiciones y actos concretos en el BOA, habría que añadir *otras* incluidas también en el ejercicio de la competencia, tales como la aprobación del currículo de los distintos niveles, con inclusión de las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado; elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones; construcción y modificación de centros educativos y expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas, entre otras.

Los *primeros conflictos* surgieron fruto de la convocatoria de subvenciones a guarderías infantiles y, especialmente, de la convocatoria de ayudas a la fi-

⁶⁷ V. STS de 14 de noviembre de 1996 (Sala 3ª), que declara que las normas técnicas a cumplir por los vehículos dedicados a transporte escolar y de menores es competencia del Estado.

⁶⁸ V. STS de 3 de marzo de 1995 (Sala 3ª), que declara la inexistencia de vulneración del derecho a la libre elección de centro docente por inadmisión de un alumno, y reconoce la flexibilidad en la planificación educativa de cada Administración.

nanciación del segundo ciclo de Educación Infantil en los Centros docentes privados de la CAR para el curso 1999-2000⁶⁹. La polémica estuvo centrada en la utilización o no de fondos públicos y su destino a la atención de la enseñanza pública o a centros de carácter privado. El Gobierno declaró la necesidad de reconducir este tipo de ayudas a través de los convenios educativos, especialmente para aquellas zonas de población más necesitada en las que no exista oferta pública de plazas de este segmento educativo. Se modificaron también las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Centros de Educación Infantil y de Educación Primaria⁷⁰. Volvió a estallar el conflicto en el año 2001, de forma virulenta, al materializarse este tipo de convenios. Transcurridos unos cursos académicos tras su materialización es una realidad social y políticamente asumida por todos, que quedó corroborada con la aprobación de la LOE en 2006⁷¹ que generalizó la educación infantil segundo ciclo (tres a seis años) y su financiación a las CCAA.

Los últimos años están caracterizados por permanentes protestas y agrias disputas, denominada «marea verde», relacionadas con los recortes del gasto público derivados de la crisis económica, que se manifiestan en el sector educativo con la reducción de plantillas docentes, becas de comedor, transporte escolar, desaparición de la gratuidad de los libros de texto, escasez de inversiones en nuevas tecnologías, materiales y obras.

2. Las permanentes y sustanciales modificaciones de la legislación básica del Estado

En diciembre de 2002 se aprobaba la *LOCE, Ley Orgánica de Calidad de la Educación*⁷². Se trataba de una norma controvertida políticamente en su elaboración y aprobación⁷³. Desde presupuestos estrictamente jurídicos, no de-

⁶⁹ Convocadas respectivamente por OO del entonces Departamento de Educación y Cultura de 6 de abril de 1999 (BOA n.º 46, de 19 de abril) y de 18 de mayo de 1999 (BOA n.º 75, de 16 de junio).

⁷⁰ Por O del Departamento de Educación y Ciencia de 19 de agosto de 1999 (BOA n.º 114, de 6 de septiembre).

⁷¹ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE n.º 106, de 4 de mayo).

⁷² LO 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (BOE n.º 307, de 24 de diciembre), que modifica parcialmente todas las anteriores: LODE, LOGSE y LOPEG.

⁷³ V. Como ejemplo, los distintos recursos de inconstitucionalidad promovidos contra determinados preceptos de la LOCE por: el Gobierno de Aragón n.º 1601, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía n.º 1605, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura n.º 1649, el Consejo de Comunidades de Castilla-La Mancha n.º 1660, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias n.º 1661 y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears n.º 1663, todos ellos en BOE n.º 97, de 23 de abril de 2003. Sobre los mismos ha ido pronunciándose el TC, v. STC 6/2013, de 17 de enero (BOE n.º 37, de 12 de febrero), SSTC 214/2012, 213/2012, 212/2012, de 14 de noviembre en (BOE n.º 299, de 13 de diciembre), STC 184/2012, de 17 de octubre (BOE n.º 274, de 14 de noviembre). En ellas se declara la constitucionalidad de los preceptos legales estatales que regulan las enseñanzas comunes, distintos aspectos de la educación preescolar,

jaba de llamar la atención que una norma con el modesto título de «*calidad de la educación*» se convirtiera, a partir de su entrada en vigor, en el *texto de referencia* para la regulación del conjunto del sistema educativo y que, paralelamente, la Ley Orgánica específica para esta cuestión (LOGSE) no fuera más que una suerte de cementerio jurídico en donde se podía buscar la anécdota, pero no en modo alguno y ni por aproximación, una visión medianamente ajustada del sistema educativo español. La sorpresa de quienes pretendían conocer el ordenamiento educativo español desde fuera y se aproximaban a la Ley de 1990 guiados por su título, era mayúscula. Por el contrario, esos mismos observadores podían *contemplar en una Ley de pretensiones marginales por el título, como era la LOCE, todos los elementos distintivos del sistema*.

Y lo que sucedía a otras normas pretendidamente estructuradoras del ordenamiento educativo era bastante parecido. Por ejemplo, la LODE dejó de ser el elemento de referencia para observar el contenido del derecho a la educación de los alumnos y, otra vez, le arrebató su funcionalidad y su poder jurídico la misma LOCE. Parecía predecible, además, que en el desarrollo reglamentario de esa Ley de calidad, el único elemento de referencia para el titular de la potestad reglamentaria sería la propia LOCE, de tal forma que las otras Leyes orgánicas iban a desaparecer, por silencio obligado, del sistema español.

En mayo de 2004, el Gobierno de la Nación resultante de las elecciones del 14 de marzo, aprobaba un RD⁷⁴ de modificación del que fijaba el calendario de aplicación de esta Ley, demorando las medidas más controvertidas y que no habían entrado en vigor todavía hasta el curso 2006-2007. Se abrió un debate social para la modificación de esta norma, que se inició el día 27 de septiembre de 2004 en la Conferencia Sectorial de Educación y en el Consejo Escolar del Estado con un documento titulado «*Una educación de calidad para todos y entre todos*»⁷⁵, que dio lugar al anteproyecto con la intensa participación

el régimen de conciertos en la educación infantil, el establecimiento de criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, organización de centros públicos que contemplan distintas técnicas de cooperación entre el Estado y las CCAA e incorporan diversas remisiones al desarrollo reglamentario de la ley y se confirma también la constitucionalidad de las disposiciones legales relativas a la atención de alumnos con necesidades educativas específicas, itinerarios educativos y promoción de los alumnos. Queda confirmada también la constitucionalidad cuestionada sobre enseñanzas comunes, formación del profesorado, evaluación e inspección educativa, premios a la excelencia académica. De lo discutido se declara inconstitucional la atribución de carácter orgánico a los preceptos que remiten al Gobierno la concreción de las enseñanzas comunes en educación primaria y secundaria, así como la alteración de los itinerarios de la educación secundaria obligatoria.

⁷⁴ RD 1.318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE n.º 130, de 29 de mayo).

⁷⁵ «Una educación de calidad para todos y entre todos» <http://www.mec.es>.

de las CCAA, sindicatos, asociaciones, representantes de la patronal de la enseñanza, asociaciones de padres, estudiantes y titulares de centros, entre otros.

Tras el animado, participativo, y no siempre sereno, debate social que genera una reforma educativa, en mayo de 2006 las Cortes Generales aprobaron la LOE, Ley Orgánica de Educación. No se formalizó ningún recurso de inconstitucionalidad contra la Ley aprobada. Este texto legal modifica parcialmente y actualiza la LODE y sustituye a todas las demás normas vigentes del sistema educativo en una sola, de forma ordenada. La ley es amplia en contenidos y remarca la enseñanza obligatoria con la formación que exige una sociedad moderna y desarrollada. Dedicada especial atención a la *lectura, escritura y las matemáticas*, además de incorporar formación en *nuevas tecnologías* de la información. Ofrece, desde la enseñanza primaria, *apoyo y programas de refuerzo* escolar para los alumnos con dificultades, para acabar con el fracaso escolar, y garantiza que todos los centros sostenidos con fondos públicos tengan corresponsabilidad en la atención al conjunto de la diversidad del alumnado.

La Ley contó con una *memoria económica* de más de siete mil millones de euros durante el periodo de su implantación, que se cumplió en los distintos ejercicios presupuestarios. Eso permitió, entre otras medidas, la gratuidad en *Infantil* desde los 3 años con garantía de financiación. Además incorpora la enseñanza de idioma extranjero desde los 5 años y formación en nuevas tecnologías. En *Primaria* pone en marcha planes de refuerzo y apoyo para alumnos con dificultades desde los 6 años, evaluaciones de diagnóstico e incorpora una nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía. En *Secundaria* reduce asignaturas y profesores durante los dos primeros años, lleva a cabo evaluación de diagnóstico y el último curso adquiere un carácter orientador, y en un curso introduce Educación para la Ciudadanía.

El *Bachillerato* ofrece tres modalidades, artes; ciencias y tecnología y humanidades y ciencias sociales. Además de Educación para la Ciudadanía incorpora una asignatura de Ciencias para el mundo contemporáneo. Elimina la reválida y deja sólo la prueba de acceso a la universidad. Se añade en la *progresión* la posibilidad de pasar de curso con 1 o 2 asignaturas suspendidas con un plan de apoyo. Con 3 deciden los profesores si puede pasar o no y con más se repite curso, siempre con plan de apoyo. La *religión* queda configurada como oferta obligatoria de los centros, de elección por los alumnos y evaluable aunque no computable para nota media. Las enseñanzas *artísticas* reciben también un impulso, regulándose de forma más abierta y acorde con sus cometidos.

Curiosamente, sin que hubiera existido durante la tramitación de la elaboración de la LOE ninguna discrepancia, una vez aprobada estalla en el verano de 2006 el conflicto de la asignatura «Educación para la Ciudadanía».

nía»⁷⁶, fundamentado en la pretensión de algunos padres para que sus hijos no cursaran esta materia, invocando objeción de conciencia por vulneración de los arts. 16.1 CE, *libertad religiosa*, y 27.3 CE, *derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*⁷⁷. Tras diversos pronunciamientos judiciales el TS, en febrero de 2009, dicta en recursos de casación cuatro sentencias con las que zanja la polémica⁷⁸. El alto tribunal señala que la objeción de conciencia solo puede existir en relación a deberes jurídicos válidos. En todo caso, la objeción de conciencia no es un derecho que tenga un juego transversal en la CE ni existe específicamente en el ámbito educativo. Define la actividad del Estado en materia de educación como obligada, no solo debe asegurar la transmisión del conocimiento del entramado institucional del Estado «sino también ofrecer una instrucción o información sobre los valores necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático», y ese cometido estatal está referido a toda clase de enseñanza: la pública y la privada. La libertad religiosa es compatible con el pluralismo que transmita la realidad social de la existencia de concepciones diferentes. *La «Educación para la Ciudadanía» es, por lo tanto, adecuada a la CE y la asistencia a clase, dado que se ha configurado como materia obligatoria, un deber jurídico válido*⁷⁹.

Igualmente debe llamarse la atención sobre el significado novedoso de la Ley orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las *Cualificaciones y de la Formación Profesional*⁸⁰ y que para este ámbito contiene un conjunto de prescripciones váli-

⁷⁶ Su origen se encuentra en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, que solicitó «...a todos los estados e instituciones que incluyan los derechos humanos, el derecho humanitario, la democracia y el imperio de la ley como temas de los programas de estudio de todas las instituciones de enseñanza académica y no académica»; en la Recomendación 2002/12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa; en el documento del Comité para la educación para la Ciudadanía y los derechos humanos del Consejo de Europa, de 14 de marzo de 2006 y en la Recomendación conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, de 18 de diciembre de 2006; también se encuentra en los objetivos europeos para 2010. Además, el año 2006, de aprobación de la LOE, había sido declarado año internacional de «Educación para la ciudadanía».

⁷⁷ Conflicto en gran parte alentado por la Iglesia Católica atendido que no había conseguido ninguna de sus pretensiones en relación con la enseñanza de la religión en la LOE. V. conferencia «La educación para la ciudadanía. Reflexiones para la valoración jurídica y ética de una nueva asignatura en el sistema escolar español» pronunciada por el Emmo. Y Rvdmo. Sr. Cardenal-Arzbispo de Madrid, D. Antonio M^o Rouco Varela, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 29 de mayo de 2007. Su germen se había hecho público un año antes en el Club siglo XXI, otoño de 2006.

⁷⁸ SSTs de 11 de febrero de 2009, dictadas en recursos de casación seguidos al n.º 905, 948, 949 y 1013 de 2008.

⁷⁹ V. SS del TEDH Folgero c. Noruega, de 20 de junio de 2007 y Hassan Zengin c. Turquía, de 9 de octubre de 2007, que presentan una encendida defensa del pluralismo como valor supremo, así como el Auto del TC Alemán de 15 de marzo de 2007, relativo a la introducción de la asignatura de la ética en el Land de Berlín.

⁸⁰ BOE n.º 147, de 20 de junio. Esta Ley ha sido objeto de la STC 111/2012, de 24 de mayo (BOE n.º 147, de 20 de junio) en virtud de recursos promovidos por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña en los que se discutía las competencias sobre condiciones básicas de igualdad, trabajo y relaciones laborales y educación; la sentencia declara la nulidad de la reserva al Estado del desarrollo exclusivo de diversas previsiones legales.

das para el nivel educativo denominado Formación profesional y también para la formación profesional ocupacional. Es evidente que si a la LOE y a esta Ley orgánica 5/2002 sumamos la promulgación de la LOU y su reforma, podemos concluir que se ha producido una *variación muy sustancial en el completo sistema educativo* en el nivel de la máxima jerarquía normativa: leyes orgánicas.

A ello hay que añadir que acaba de aprobarse una *nueva reforma parcial de la LOE*⁸¹, fruto del cambio de signo del Gobierno de la nación, cuyo partido de sustento fue el único que no se sumó al pacto entre las distintas fuerzas políticas que permitieron la aprobación de estas últimas normas. La reforma recién aprobada, plantea modificaciones parciales de la LOE sustantivas, con un *claro perfil político conservador*. Es decir, no es una reforma técnica. Entre los principales contenidos que incorpora se encuentra la uniformización del currículo, la consagración de los itinerarios, de forma que los menos capaces sean derivados hacia líneas formales de estancia y que no estorben en el sistema, la recuperación del cuerpo de directores de centros escolares públicos, «profesionales» con total y absoluta confianza de la Administración, la recuperación de las reválidas, la supresión de la asignatura de educación para la ciudadanía y el fortalecimiento educativo y curricular de la asignatura de religión confesional, entre otras cuestiones que priman el sector privado sobre el público. La reciente modificación de la regulación de las becas para el curso 2013-2014 es un claro ejemplo de «medir fuerzas» en el conjunto del sistema⁸². Se mantienen los umbrales de renta pero se alteran las condiciones académicas para su obtención, exigiéndose mayores resultados.

Todo esto está ocurriendo en el marco de una enseñanza completamente transferida a las CCAA, donde éstas, sin duda, no tienen el protagonismo que les corresponde. La AGE tiene poderes sustancialmente limitados a lo normativo: estableciendo la legislación orgánica y básica. Este reparto determina comportamientos bastante distintos a lo que anteriormente hemos conocido en la forma en la que los Poderes Públicos se enfrenten al hecho educativo y habrá que estar atentos a cómo se desarrollan entre nosotros los instrumentos

⁸¹ V. Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE n.º 295, de 10 de diciembre).

⁸² RD 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el RD 1.721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas (BOE n.º 185, de 3 de agosto) y el RD 534/2013, de 12 de julio, por el que se modifican los Reales Decretos 1.393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; y 1.892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas (BOE n.º 167, de 13 de julio).

de cooperación que en algunos países federales son ya bien conocidos y apreciados.

3. Medidas aragonesas concretas

A. *El modelo educativo de Aragón, proyecto inacabado.*

Dentro de los trabajos preparatorios realizados por el Gobierno para el traspaso material de la competencia en enseñanza no universitaria, se encuentra una acción que podría calificarse de reflexión pública sobre lo que significa este traspaso. El Ejecutivo aragonés remitió a las Cortes de Aragón una comunicación denominada *Modelo Educativo Aragonés*⁸³, que había sido consultada anteriormente con los agentes socio-educativos. Esta comunicación es un planteamiento público que realiza el Ejecutivo en relación a lo que considera debe ser el ideal, la referencia que debe inspirar la concreción de las líneas básicas de actuación educativa en la CAr.

El documento, realmente, es un *repaso* a todo el contenido de lo que supone el traspaso de la competencia, con una descripción de la normativa estatal que rige en el sector, la afirmación de sus principios rectores, y el apunte de determinadas intenciones a cumplir, tales como la descripción del denominado en el documento «*hecho diferencial aragonés*», y cómo éste debe tener su oportuno reflejo en la confección de un currículo propio. Todo ello sin perder de vista el proyecto común europeo y la existencia de formar parte de una «*aldea global*». A partir de ahí, repasa la situación real existente en la CAr en educación no universitaria y realiza propuestas. Describe y señala de forma genérica las necesidades de: la red de centros, la ordenación del sistema educativo, la enseñanza concertada, las enseñanzas de régimen especial, la formación de adultos, la formación del profesorado y la no académica, la inspección educativa, la política de investigación e innovación, y, la administración y gestión educativa.

Del documento es de destacar el análisis que realiza de la situación de la educación no universitaria en Aragón y el ofrecimiento realizado por el Ejecutivo de un *pacto aragonés por la educación*. Su debate dio lugar a la aprobación de 137 Resoluciones en la Comisión de Educación y Cultura a propuesta de los distintos GG.PP.⁸⁴. Lógicamente, muchas de ellas son contradictorias y el Go-

⁸³ BOCA n.º 157, de 5 de enero de 1998.

⁸⁴ BOCA n.º 192, de 16 de junio de 1998. La comparecencia del Consejero de Educación y Cultura, a solicitud del GP Izquierda Unida de Aragón, al objeto de que informe sobre la propuesta del Gobierno de Aragón en el proceso de transferencias en educación no universitaria y el debate y votación de la comunicación de la DGA sobre el Modelo Educativo Aragonés puede consultarse en DSCA Comisión de Educación y Cultura, Comisiones. Serie A: Comparecencias de los Consejeros de la DGA, n.º 141, 1998, Legislatura IV.

bierno no cumplió con la promesa de redactar antes de finalizar la Legislatura un documento integrado resultante del debate y aprobación de las distintas propuestas de resolución. También se produjeron otras iniciativas, relacionadas con esta, a cargo de distintos GG.PP.⁸⁵, que no tuvieron tampoco mucha fortuna. El 29 de junio de 2000 se materializó entre todas las organizaciones vinculadas al mundo educativo aragonés un *Pacto por la educación*, que incluía un gran conjunto de medidas que abarcan desde retribuciones del personal docente y plantillas hasta infraestructuras educativas o gratuidad de libros de texto. Todas ellas han ido poniéndose en marcha de forma gradual y paulatina.

En cambio, sí la tuvo la inclusión de un precepto, cuando menos curioso, en la Ley de Presupuestos de la CAR para 1999⁸⁶. Pareciera como si el reciente debate sobre educación no universitaria en Aragón hubiera sensibilizado o concienciado de las deficiencias y necesidades existentes a los miembros de la Cámara, pues en la mentada Ley se aprueba una DA 15^a en la que se establece la mecánica para la distribución de créditos de la transferencia en materia de enseñanza no universitaria, que finaliza con una expresión del siguiente tenor: «...sin que se derive ningún recurso a otros fines que no sean los propiamente educativos no universitarios». ¿Sensibilización hacia el problema? ¿Autonegación de la autonomía política de la CA para distribuir sus recursos?, o, ¿simplemente quedar bien con los ciudadanos habida cuenta que la Cámara es consciente que los recursos económicos transferidos van a resultar insuficientes para atender las necesidades existentes por las causas antes apuntadas?

Es evidente que el denominado Modelo Educativo de Aragón, o aragonés, según las resoluciones aprobadas por los GG.PP. es un *proyecto inacabado*. Fue objeto de análisis e informe las propuestas aprobadas en las Cortes de Aragón por el Consejo Escolar de Aragón, con la intención de poder redactar un documento unificado resultante del trámite parlamentario. No tuvo éxito. Fue incapaz de armonizar el resultado. El camino que se inició, acto seguido, fue el de confeccionar en la CAR un *Mapa escolar proyectivo*, es decir, un mapa educativo ideado, trazado, dispuesto o propuesto con los medios necesarios para su ejecución. El mapa se terminó en mayo de 2003, con el resultado sobre

⁸⁵ Proposición no de Ley n.º 7/99, sobre el cumplimiento de los compromisos y la implantación de la LOGSE y el nuevo Modelo Educativo Aragonés, presentada por el GP Socialista (BOCA n.º 237, de 21 de enero de 1999, pág. 10477 y ss.), por la que se instaba al Gobierno de Aragón a que presentase un Proyecto de Ley de Calidad e Igualdad en la Educación en Aragón y de su Financiación, que garantice un volumen global presupuestario, que cubra las necesidades del sector, y que fue rechazada por el Pleno de las Cortes, en sesión celebrada los días 11 y 12 de febrero de 1999 (BOCA n.º 244, de 25 de febrero de 1999, pág. 10843). Y, por último, la Interpelación n.º 4/99, relativa a resoluciones aprobadas en el Modelo educativo aragonés, formulada por el GP Izquierda Unida de Aragón (BOCA n.º 242, de 15 de febrero de 1999, pág. 10730 y ss.).

⁸⁶ Ley 11/1998, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 (BOA n.º 151, de 31 de diciembre).

el análisis de nuestra realidad educativa. Además, queda la tarea pendiente de confeccionar un *currículo propio*, sobre el que ha habido avances notables, y el diseño de una *red de centros* acorde a las necesidades educativas de futuro para Aragón, todo ello adaptado a la *nueva realidad comarcal*. En estas cuitas andaban sujetos nuestros ejecutivos autonómicos y los parlamentarios territoriales hasta que se cernió sobre nosotros la noche oscura y cerrada de la crisis económica en la que estamos inmersos, sin que hasta la fecha podamos ver el alba, que ha ido realizando paulatinos estragos en el sector desde el año 2008, y que en estos últimos meses de 2013 se está dejando notar con más saña e intensidad obligando a desandar el camino andado en muchas de las decisiones hasta este momento adoptadas.

B. *Los órganos de participación en la programación general de la enseñanza en Aragón*

La última actividad preparatoria realizada por la CAr para asumir la enseñanza no universitaria fue la aprobación de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón⁸⁷. El artículo 27.5 CE señala que «*Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes*».

Nos encontramos ante un nuevo concepto, el de la programación general de la enseñanza y, a su vez, la articulación de un principio de participación en ella de los sectores afectados. No estamos sino ante otra clara manifestación del Estado social y democrático de Derecho que establece la CE de 1978, combinada con una vieja tradición administrativa: *la planificación*. Además, la LODE, en su artículo 34 desarrolla el mandato constitucional fijando que «*En cada CA existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la CA correspondiente que, a efectos de la programación de la enseñanza garantizará en todo caso la adecuada participación de los sectores afectados*». El siguiente artículo, el 35, facultará a los poderes públicos para que en el ámbito de sus competencias puedan establecer Consejos Escolares de ámbito distinto al autonómico, y regular sobre ellos.

Partiendo de esta competencia, el legislador aragonés establece *cuatro órganos de participación* de los sectores sociales afectados en enseñanza no universitaria, a los que les garantiza su participación, coincidentes con los cuatro ámbitos territoriales en los que se estructura la CAr: autonómico, provincial, comarcal y municipal. Señala los *objetivos* de la programación general de la enseñanza que consisten en: el *acceso de todos* los aragoneses a los niveles educativos que les permitan su realización personal y social, la *promoción* de ac-

⁸⁷ BOA n.º 59, de 22 de mayo. Por O de 31 de marzo de 1999, del Departamento de Educación y Cultura, se aprobó su Reglamento de funcionamiento (BOA n.º 46, de 19 de abril).

ciones para el desarrollo de la *igualdad* de derechos y oportunidades en la educación, el *fomento de la conciencia de identidad* aragonesa y la *mejora de la calidad* de la enseñanza.

Se configura el Consejo Escolar de Aragón como el máximo *órgano consultivo*, de asesoramiento y de participación social en la programación general de la enseñanza no universitaria en la Car, art. 4 Ley 5/1998. Así pues, estamos ante un órgano de representación de intereses afectados que tiene la misión de aportar y sugerir ideas en la adopción de políticas públicas, y, al mismo tiempo, buscar la conformidad de la sociedad con las decisiones públicas que pretendan adoptarse. No es un órgano perteneciente a la administración activa, es decir con capacidad para adoptar resoluciones. Su función es meramente consultiva.

El legislador determina *quienes son los sectores sociales afectados* en la programación general de la enseñanza en Aragón cuando determina la composición del Consejo Escolar, art. 10 Ley 5/1998. Está compuesto por 54 consejeros, entre ellos el Presidente, que es nombrado por Decreto del Gobierno a propuesta del Consejero entre personas de reconocido prestigio en el ámbito educativo, y el Secretario, nombrado por el Consejero de entre los funcionarios al servicio de la Administración educativa de la CAR. De entre los otros 52 consejeros se elige, en pleno, un Vicepresidente.

Los *consejeros*, nombrados y cesados por Decreto del Gobierno, de nuevo otro exceso en el instrumento normativo determinado, sólo con Orden del Consejero sería suficiente, tienen la siguiente extracción, elegidos por los sindicatos, asociaciones o confederaciones de cada sector en proporción a su representatividad, de entre los diferentes centros y niveles educativos de la enseñanza no universitaria, o propuestos por los poderes públicos: 9 profesores, (6 de la enseñanza pública, 3 de la privada); 9 padres de alumnos; 4 alumnos; 3 representantes del personal de administración y servicios; 3 titulares de centros privados concertados; 3 por las centrales sindicales; 3 por las organizaciones empresariales; 4 representantes de la Administración educativa; 2 representantes de la Universidad de Zaragoza; 4 designadas por el Consejero entre destacadas personas de la renovación e investigación educativa; 4 representantes de la Administración local; 1 representante de los movimientos de renovación pedagógica; 3 representantes de la Comisión de Educación y Cultura de las Cortes. La duración de su mandato es de cuatro años.

Las *funciones de consulta preceptiva* que tiene encomendadas son las relativas a los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales de carácter educativo. La programación general de la enseñanza. La creación, supresión y distribución territorial de centros. Normas sobre equipamientos y construcciones escolares. Programas educativos, planes de renovación, temas de calidad, criterios de educación compensatoria, becas, seguimiento y evaluación del sistema educativo, calendario y jornada escolar... Además de

poder formular directamente el Consejo propuestas sobre estos y otros temas relacionados con el mundo educativo. Cuenta con el límite de un mes para evacuar informe y debe redactar una memoria e informe anual sobre sus actividades y la situación de la enseñanza en Aragón, de este informe último dará cuenta a las Cortes de Aragón.

Los Consejos escolares Provinciales, Comarcales y Municipales, responden a este mismo esquema de participación que hemos apuntado para el Consejo Escolar de Aragón, si bien circunscritos a sus respectivos ámbitos territoriales de actuación.

C. *La educación permanente y la innovación aportada a las enseñanzas artísticas superiores*

Las Cortes de Aragón aprobaban en el año 2002 la *Ley de educación permanente* de Aragón⁸⁸. Se fundamenta su aprobación en hacer frente a los grandes desafíos provocados por la transformación social, de los que resultan imprescindibles la participación, la creatividad y las capacidades de todos los ciudadanos. En estos campos la educación permanente debe jugar un papel decisivo como principio fundamental de un sistema que considere la educación como un servicio básico que contribuye a la mejora del bienestar de los ciudadanos. La ley tiene como finalidad garantizar el derecho a la educación y a la formación de la población aragonesa una vez superada la edad ordinaria de escolarización. Para cumplir con estos objetivos diseña programas, establece planes generales, mecanismos de colaboración con los agentes de educación permanente, titulaciones, certificaciones y diplomas, órganos de coordinación y otras medidas.

Especial mención requiere la novedosa solución adoptada por el legislador aragonés en relación con la organización de las *Enseñanzas Artísticas Superiores* en su territorio. Por ley aragonesa⁸⁹, estas enseñanzas calificadas otrora de régimen especial, dan el salto decisivo que debía recorrerse para ser enteramente coherentes con la afirmación de titulación semejante a la universitaria que señalaba la LOGSE y luego la LOE. El texto legal regulador de la enseñanza no universitaria recoge titulaciones como éstas que se imparten dentro de su paraguas normativo y que son semejantes a las universitarias. Esto genera, sin duda, dificultades relativas a la organización y funcionamiento de los centros, sometidos al corsé de la organización y gobierno de los no universitarios, de la labor investigadora de los docentes, y tantas otras. La ley arago-

⁸⁸ Ley 16/2002, de 28 de junio, de educación permanente de Aragón (BOA n.º 79, de 8 de julio).

⁸⁹ Ley 17/2003, de 24 de marzo, por la que se regula la organización de las Enseñanzas Artísticas Superiores en Aragón (BOA n.º 43, de 11 de abril). Lamentablemente, la Ley 10/2012, de 27 de diciembre (BOA n.º 253, de 31 de diciembre), su Disp. Adic. 2ª y Disp. Derogatoria única, suprime el Instituto Aragón de Enseñanzas Artísticas.

nesa propicia diversos modos de funcionamiento autónomo de los centros superiores de enseñanzas artísticas en Aragón. Para ello crea un organismo autónomo, el *Instituto Aragonés de Enseñanzas Artísticas Superiores*.

Este organismo es semejante al del resto de los organismos de la CAR. Tiene una organización fundamentada en un Consejo de Dirección, presidido por el Consejero responsable, y en el que se integran representantes de la CA, los directores de los centros superiores y de enseñanzas artísticas, representantes del profesorado, alumnos y personal de administración y servicios. El presidente del Consejo Aragonés de Enseñanzas Artísticas no solo extiende su función informativa y consultiva al grado superior de las enseñanzas artísticas, sino también al resto. El objetivo de la Ley no es otro que desarrollar en régimen de autonomía el conjunto de las competencias que sobre las enseñanzas artísticas de nivel superior corresponden a la CAR. Esto tiene trascendencia presupuestaria, negocial y otras. Una *decisión original y atrevida* que pudo dar magníficos resultados para el resultado de estas enseñanzas, lamentablemente suprimido.

D. *¿La autoridad del profesor o el profesor es autoridad?*

La última ley aragonesa en materia educativa es la Ley 8/2012, de 13 de diciembre⁹⁰, de *autoridad del profesorado* en la Comunidad Autónoma de Aragón. La norma responde a un efecto respuesta a una reivindicación, que podría tildarse de ocurrencia, del sindicato CSIF, articulada durante la negociación de la LOE y que ha tenido acogida en las CCAA gobernadas por el PP. Sin duda, la lamentable situación de la violencia en las aulas, articulada primero contra los propios compañeros y luego contra el profesorado y el personal de administración y servicios, exige una respuesta legislativa, administrativa y social. El fundamento de esta norma es adoptar medidas que incrementen la valoración social de la función docente y refuercen la autoridad necesaria del profesorado para poder desarrollar el cometido que tiene encomendado y ser garante del derecho constitucional a la educación.

La grandilocuencia de los objetivos encierra algunas incoherencias. Primero la facultad de ser autoridad pública un empleado privado. Pero, incluso un funcionario público docente ¿hemos de situarlo en la misma condición que un miembro del Gobierno, un alto cargo de la Administración, un alcalde, un juez o un policía? Creo, sin duda, desmesurada esta medida, carente de lógica y abocada al más absoluto fracaso con el transcurso de tiempo. Un Maestro, es un Maestro, y su autoridad emana de él y de su enseñanza, y es moral o ética, reconocida por la ciudadanía, eso no puede imponerlo ninguna ley. Quizás, el camino más adecuado discurra por otros instrumentos como el del observatorio estatal de la convivencia escolar o similares⁹¹.

⁹⁰ BOA n.º 253, de 31 de diciembre de 2012.

⁹¹ RD 275/2007, de 23 de febrero, por el que se crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar (BOE n.º 64, de 15 de marzo).

Por último, *un resumen*, a modo de miscelánea, de las acciones en educación no universitaria durante los primeros años del ejercicio material de la competencia, debe incluir un recordatorio sobre el Pacto por la Educación de 29 de junio de 2002, la Creación del Consejo Aragonés de Formación Profesional y la ampliación de la oferta de los ciclos formativos de grado medio y superior a través de un Plan específico aragonés. También la normativa propia de desarrollo de la LOGSE y la reordenación de los centros con planes de recursos para su modernización. En personal se han regulado las comisiones de servicio humanitarias y se ha ampliado el cupo de profesorado para mejorar la calidad de la enseñanza, además de crear nuevos puestos de trabajo de personal de administración y servicios. Se ha dado nueva cobertura a la responsabilidad civil del profesorado y se ha creado un fondo para la atención de los daños procedentes de los accidentes de tráfico derivados del ejercicio de la itinerancia. Incrementos retributivos del personal docente, convocatorias de oposiciones, acción social y ofertas de empleo cierran un número importante de medidas en materia de personal.

La reducción del número de alumnos en clases de no universitaria, el programa de libros gratuitos, la anticipación de la enseñanza de lenguas extranjeras, la extensión de la gratuidad en Educación Infantil en la enseñanza concertada y la nueva regulación de admisión de alumnos cierran el capítulo de medidas más importantes adoptadas por la CAr en estos primeros años de ejercicio material de la competencia. Lo efectos de la crisis económica de 2008 han hecho en los últimos años retocar y dar pasos atrás en alguna de estas medidas.

V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Razones de edición obligan a reducir la cita de la bibliografía empleada o tenida en cuenta en este capítulo. Se señala la más relevante a juicio del autor.

ASOCIACIÓN DE ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN. (2011). *Lecturas sobre economía de la educación. Homenaje a María Jesús San Segundo*. Madrid: Ministerio de Educación.

BRICALL, J.M. (2000). *Informe Universidad 2 mil*. Madrid: CRUE.

CORTES DE ARAGÓN, (2001). «Dictamen elaborado por la Comisión especial de estudio del modelo educativo universitario de Aragón, basado en criterios de calidad, descentralización, equilibrio territorial y gestión», BOCA núm. 120, de 10 de abril de 2001. Zaragoza: Cortes de Aragón.

De GROOF, J. y LAUWERS, G. (2004). *No Person Shall Be Denied The Right To Education*. Nijmegen (The Netherlands): Wolf Legal Publishers.

DÍAZ MALLEDO, J. (coord.). (2010). *Financiación de la Enseñanza obligatoria: los bonos escolares en la teoría y en la práctica*. Madrid: FUNCAS.

- EMBED IRUJO, A. (1983). *Las libertades en la enseñanza*. Madrid: Tecnos.
- (2000). *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Tecnos.
- (2000). «La escuela en Europa como factor unificador y potenciador de los derechos de los ciudadanos». *REDA*, núm. 108.
- (2000). «Un siglo de legislación musical en España. Y una alternativa para la organización de las enseñanzas artísticas en su grado superior». *RAP*, núm. 153.
- (2009). *El Derecho de la crisis económica*. Zaragoza: Prensas Universitarias.
- (2011). *La constitucionalización de la crisis económica*. Madrid: Iustel.
- EMBED IRUJO, A. y MICHAVILA PITARCH, F. (2001). *Hacia una nueva Universidad, apuntes para un debate*. Madrid: Tecnos.
- EMBED IRUJO, A. y GURREA CASAMAYOR, F. (2000). *Legislación sobre enseñanza. Enseñanzas de régimen especial (Artísticas y de Idiomas)*. Vol 2, 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- (2003). *Legislación sobre enseñanza. Normativa básica y enseñanzas de régimen general*. Vol. 1º, 3ª ed. Madrid: Tecnos.
- (2004). *Legislación sobre enseñanza. Profesorado*. Vol. 3º, 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- (2008). *Legislación universitaria. Normativa general y autonómica*. 11ª ed. Madrid: Tecnos.
- ESCOLANO, S. (2003). *Mapa Escolar de Aragón*. Zaragoza: Departamento de Educación y Ciencia. Gobierno de Aragón.
- GALICIA MANGAS, F.J. (2003). *Responsabilidad patrimonial en el ámbito educativo*. Barcelona: Atelier.
- GOBIERNO DE ARAGÓN, (2001). *Libro blanco sobre la descentralización y estructura organizativa del Sistema universitario de Aragón*. Documentación Administrativa. Zaragoza: Departamento de Educación y Ciencia. Gobierno de Aragón.
- GURREA CASAMAYOR, F. (2001). «Los contratos-programa entre las Comunidades Autónomas y las Universidades. El modelo adoptado por la Comunidad Autónoma de Aragón», en «RARAP», Zaragoza, n.º 18.
- (2002). «El papel de las Comunidades Autónomas en la nueva Ley de Universidades visto desde el ejercicio de la competencia en Aragón», «RARAP» 21, 2002, págs. 281 y ss.
- (2013). «El recorrido institucional de las administraciones educativas autonómicas. El caso de Aragón», en *Revista del Consejo Escolar del Estado, Participación Educativa, Segunda Época*, núm. 2, junio. Madrid: MECyD.
- JIMÉNEZ, J. (dir). (2009). *El sistema educativo*. Cuadernos de Pedagogía. Barcelona: Wolters Kluwer. Educación.

- (2013). *Las transferencias educativas en España y la configuración de modelos educativos autonómicos. El caso de Aragón: ni tan iguales ni tan diferentes*. Madrid: UNED.
- LICERAS YUBERO, M. (2010). «Enseñanza no universitaria». *Estatuto de Autonomía de Aragón. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- MARTÍNEZ BALLARÍN, A.; GURREA CASAMAYOR, F; BINTANEL GRACIA, B; LICERAS YUBERO, M, y MAYO CALDERÓN, B. (1996). *Normativa propia de la Universidad de Zaragoza*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza. Esta obra ha sido actualizada por el anexo (2001). *Normativa de la Universidad de Zaragoza (1996-2000)*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- MEC. (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Madrid: MEC.
- (2005). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Informe del debate*. Madrid: MEC.
- (2005). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Compromisos compartidos. Objetivos Europeos y españoles 2010. Memoria económica proyecto LOE*. Madrid: MEC.
- MICHAVILA, F. (2000). «Política educativa». TUSSELL, J. *El Gobierno de Aznar*. Barcelona: Crítica.
- (2001) *La salida del laberinto. Crítica urgente de la Universidad*. Madrid: Ed. Complutense.
- (2004) *Contra la contrarreforma universitaria*. Madrid: Tecnos.
- (2008) *La Universidad, corazón de Europa*. Madrid: Tecnos.
- MICHAVILA, F. y CALVO, B. (2000). *La Universidad española hacia Europa*. Madrid: Fundación Alonso Martín Escudero.
- OCDE. (2008). *Panorama de la educación 2006. Indicadores de la OCDE*. Madrid: Santillana-MEC.
- PECES-BARBA, G. (2007). *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*. Madrid: Espasa.
- SALABURU, P. (dir.). (2011). *España y el proceso de Bolonia*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, España.
- PUYOL, R. (dir.) (2002). *La Educación en España, los desafíos de las nuevas necesidades*. Madrid: Price Waterhouse Coopers.
- ROMEA SEBASTIÁN, A. (2003). *Régimen jurídico de los Centros Concertados*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.

- SAN SEGUNDO GÓMEZ DE CADIÑANOS, M.J. (1999). «Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente». *Revista de Educación*, núm. 318.
- (2001). *Economía de la educación*. Madrid: Síntesis.
- (2003). *La financiación de las universidades: un análisis por comunidades autónomas*. CRUE. Madrid.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (2002). *La nueva regulación de las Universidades*. Granada: Ed. Comares.
- TIANA FERRER, A. (2009). *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- TOMASEVSKI, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.

LA LEGISLACIÓN ARAGONESA SOBRE SANIDAD

Juan M^a PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: I. PRELIMINAR.— II. EL MARCO GENERAL DE LA SANIDAD ESPAÑOLA: LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO.— III. APROXIMACIÓN DE CONJUNTO A LA LEGISLACIÓN SANITARIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. EN PARTICULAR, LA LEY 6/2002, DE 15 DE ABRIL, DE SALUD.— IV. SOBRE LOS CONTENIDOS DE LA NORMATIVA SANITARIA ARAGONESA: 1. Introducción. La estructura del Sistema de Salud de Aragón. 2. La normativa protectora de la salud pública. 3. La regulación de las actuaciones en materia de drogodependencias. 4. La ordenación farmacéutica. En particular, la regulación de las oficinas de farmacia.

I. PRELIMINAR

La legislación sanitaria aragonesa no constituye —como la de las demás CCAA— un conjunto normativo aislado y autosuficiente, sino que se inserta dentro de un contexto jurídico que la condiciona de modo intenso y con el que se relaciona estrechamente. Un contexto que viene dado por el conjunto del Derecho Sanitario español y, especialmente, por la legislación básica sobre Sanidad dictada por el Estado al amparo de su competencia para la formulación de las *bases* en esta materia (art. 149.1.16 CE). La existencia de lo que nuestro Tribunal Constitucional denominó «común denominador normativo» —que resulta generalizable a las diversas materias en las que el Estado ostenta una competencia de legislación básica o de formulación de bases— resulta aquí reforzada por la previsión constitucional de que el Estado ejerza la *coordinación general* de la Sanidad (art. 149.1.16 CE), así como por la competencia estatal sobre *condiciones básicas de igualdad* de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE) —entre los cuales se incluye el derecho a la protección de la salud (art. 43.1 CE)—.

Estas previsiones competenciales de nuestro texto constitucional han sido el fundamento para la creación del denominado «Sistema Nacional de Salud», en el que queda enmarcada la actividad normativa y ejecutiva de las CCAA sobre la materia. Las pautas básicas de funcionamiento de este Sistema Nacional de Salud fueron fijadas en su momento como es sabido por la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril), y han sido completadas posteriormente con las previsiones plasmadas en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (Ley 16/2003, de 28 de mayo) con el objetivo de garantizar un funcionamiento armónico y coherente de dicho Sistema sin perjuicio de la amplia descentralización a favor de las CCAA que se ha llevado a cabo en esta materia.

Resulta claro en consecuencia que cualquier intento de aproximación al conjunto de normas emanadas por la Comunidad aragonesa en materia de Sanidad debe partir de su necesaria conexión con este contexto normativo alu-

dido, que condiciona fuertemente sus contenidos y permite una comprensión cabal de los mismos, razón por la cual resulta necesario referirse en primer lugar al marco general de la Sanidad en España (Epígrafe II)¹. Ello nos pondrá en condiciones de hacer una aproximación de conjunto a la legislación sanitaria aragonesa aprobada hasta el momento (Epígrafe III) y de exponer algunos de sus contenidos (Epígrafe IV).

II. EL MARCO GENERAL DE LA SANIDAD EN ESPAÑA: LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO

Como ha quedado apuntado, la legislación sanitaria de las CCAA no constituye un ordenamiento cerrado y autosuficiente, sino que se inserta en un contexto normativo que le sirve de soporte y la condiciona intensamente; contexto que viene dado por la legislación básica del Estado en materia de Sanidad y, en particular, por las previsiones legales que conforman la estructura general de nuestro sistema sanitario.

A) Dicha estructura general fue diseñada por el legislador estatal a través de la *Ley General de Sanidad* de 1986, que perfila las líneas cardinales del «Sistema Nacional de Salud» en torno a las ideas centrales de atención integral a la salud, universalidad, igualdad y participación, creando el marco para una muy amplia descentralización de la Sanidad española sin perjuicio de numerosas previsiones que materializan las responsabilidades del Estado en la materia y establecen instrumentos para la coordinación en determinados aspectos.

La Ley General de Sanidad es por supuesto una *ley básica* en el sentido del art. 149.1 de la Constitución, y cumple por tanto esa función ya aludida que es propia de la legislación básica, de crear un «común denominador normativo» (STC 1/1982, de 28 de enero) —con unos efectos relevantes en la práctica en la delimitación de las competencias autonómicas²—, aunque no todos

¹ Dadas las características de la presente obra, prescindiré en cambio de la presentación de las coordenadas jurídico-internacionales en las que se desenvuelve este sector de la acción administrativa, tanto de ámbito universal (disposiciones elaboradas por la Organización de Naciones Unidas y, más específicamente, por la Organización Mundial de la Salud) como regional (Convenios y Recomendaciones del Consejo de Europa). Tampoco es posible hacer una consideración específica sobre las realizaciones conseguidas en el marco de la *política de salud pública* de la Unión Europea, que ha dado lugar a diversas Directivas de armonización y a un creciente acervo de actuaciones comunitarias de coordinación y refuerzo de las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la salud.

² Aunque la legislación básica estatal no constituye propiamente un instrumento para la determinación de las competencias estatales y autonómicas, cumple indirectamente una función en este terreno al marcar los límites dentro de los que ha de moverse el legislador autonómico en la correspondiente materia. Así lo expresó la STC 69/1988, de 18 de abril (FJ 5):

«la atribución al Estado de estas competencias [para establecer las bases] deja el sistema abierto en el sentido de que aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que puedan alterar el sistema constitucional y estatutario, tienen por objeto delimitar, con

sus preceptos se conciben con ese carácter básico, pues hay una parte de ellos que tienen un alcance meramente supletorio³. Pero constituye también una *ley general* —o «ley marco»—, como subraya su propia denominación, en el sentido de que pretende cumplir una función vertebradora y estructurante del conjunto del sector normativo de la Sanidad, función que se satisface con la enunciación de los principios generales y pautas fundamentales de la materia. De ahí que la Ley General de Sanidad cubra un campo normativo amplísimo pero evite entrar en regulaciones de detalle, las cuales quedan remitidas a la legislación sanitaria complementaria, sea del propio Estado —en aquellas materias en las que éste dispone de competencia para dictar regulaciones de detalle: (por ejemplo, reglamentaciones técnico sanitarias de alimentos y productos, legislación sobre productos farmacéuticos, Sanidad exterior, etc.)— o de las Comunidades Autónomas —en los demás casos—⁴.

Es por otra parte una Ley con un altísimo contenido programático —una *Ley programa*, podríamos decir—, lo que se manifiesta en la presencia en ella de múltiples preceptos que remiten, expresa o implícitamente, a un ulterior desarrollo normativo que resulta necesario para su plena efectividad, o que se formulan como directrices generales para la actuación de los poderes públicos en relación con las materias concretas que abordan. La Ley General de Sanidad incorporó numerosas novedades —lo que justifica que en su momento se hablara de «reforma sanitaria» para aludir a ella—, pero lo hizo con un planteamiento de transición pausada y gradual, de modo que una buena parte de tales novedades se formularon con ese carácter programático y necesitaron ulteriores complementos normativos y ejecutivos para su plena virtualidad⁵.

alcance general, el espacio normativo al que las CCAA deben circunscribirse cuando ejercitan, en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulta delimitada por dichas normas básicas. Esta concurrencia de competencias normativas hace que el sistema sólo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina, en cada materia en la que se ocasione dicha concurrencia, los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, que quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal».

³ Véase al respecto lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley, en el que se especifican los preceptos que constituyen Derecho supletorio.

⁴ La Ley General de Sanidad no constituye pues en modo alguno una suerte de «Código sanitario» en la línea de lo que se intentó en nuestro país a principios del siglo XIX, sino que pretende tan sólo —no es en realidad un objetivo modesto— actuar como norma de cabecera del conjunto normativo de la Sanidad.

⁵ En este contexto se explica que la LGS no derogara a la legislación sanitaria vigente con anterioridad, sino que encomendase al Gobierno la refundición y actualización de la misma (vid. en este sentido la Disp. Final segunda que ordena la refundición de diversas disposiciones sanitarias vigentes con anterioridad, entre ellas buena parte de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944), así como la elaboración de una tabla de vigencias y derogaciones (Disp. Derogatoria 1^a); pero ninguno de los dos mandatos se llevó a término. De ahí que puedan plantearse dudas razonables en no pocos casos sobre la vigencia de la normativa sanitaria anterior a la LGS y sobre los términos concretos en que dicha Ley incidió sobre esa normativa.

B) En la actualidad la Ley General de Sanidad continúa cumpliendo esa función vertebradora y estructurante del bloque normativo de la Sanidad a la que hemos aludido, ejerciendo el papel de «norma de cabecera» de todo un amplísimo conjunto de disposiciones cuyo referente aglutinador último no es otro que el derecho a la protección de la salud que la Constitución reconoce a los ciudadanos⁶. Pero durante los años transcurridos desde su promulgación se han dictado diversas regulaciones que han complementado dicho texto legal en ámbitos materiales determinados —con efectos derogatorios o modificativos de sus preceptos en no pocos casos—, de modo que resulta obligado hacer una referencia a tales regulaciones complementarias para tener una visión cabal del marco normativo general de la Sanidad española.

C) La década inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la Ley (1986-1996) —con sucesivas mayorías parlamentarias y gobiernos socialistas— fue una fase caracterizada sobre todo por el desarrollo y aplicación de la Ley, con numerosas actuaciones vinculadas a las opciones y mandatos incorporados a un texto legal que, como hemos subrayado, tiene un gran contenido programático⁷. Pero se dictaron también durante estos años algunos textos normativos que complementan a la Ley General de Sanidad en ámbitos determinados y de los que no puede decirse en rigor que constituyeran un mero desarrollo de la Ley. Es el caso en particular de la Ley del Medicamento (Ley 25/1990, de 20 de diciembre)⁸ —posteriormente sustituida por la *Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios* (Ley 29/2006, de 26 de julio)— y de la *Ley de prevención de riesgos laborales* (Ley 31/1995, de 8 de noviembre)⁹.

⁶ El objeto de la LGS, de acuerdo con lo establecido en su art. 1.1 es «la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el art. 43 y concordantes de la Constitución».

⁷ En general, puede decirse que el proceso de desarrollo y aplicación de la Ley fue lento e incompleto y estuvo marcado por los retrasos e incumplimientos, lo cual no resulta sorprendente si se considera lo ambicioso de las metas que quedaron fijadas en el texto legal. Para una exposición pormenorizada sobre ello véase J. PEMÁN GAVÍN, *Sobre el proceso de desarrollo y aplicación de la Ley General de Sanidad*, cit., pp. 5-25.

⁸ Frente al parco tratamiento de los «productos farmacéuticos» que contiene la LGS, la Ley del Medicamento llevó a cabo una regulación sistemática y completa de los medicamentos y demás productos sanitarios, siendo objeto posteriormente de un copioso desarrollo reglamentario. Con ello se consolidó en torno al medicamento un bloque normativo con entidad propia dentro del Derecho Sanitario español.

⁹ Dicho texto legal responde al específico mandato que la Constitución dirige a los poderes públicos de velar por la «seguridad e higiene en el trabajo» (art. 40.2 CE) y constituye transposición al Derecho español de las Directivas comunitarias sobre la materia. Desde el punto de vista de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA no constituye propiamente legislación sanitaria sino legislación laboral, en la medida en que se ampara en la competencia estatal sobre «legislación laboral» (art. 149.1.7) y sobre las «bases del régimen estatutario» de los funcionarios (art. 149.1.18) y no en cambio en la competencia estatal sobre las bases de la Sanidad (149.1.16). Mantiene no obstante, de acuerdo con lo previsto en el art. 21 de la LGS, las competencias de los servicios públicos de salud y de las autoridades sanitarias en materia de salud laboral (vid. arts. 10 y 11 de la Ley 31/1995).

D) Durante las dos legislaturas siguientes —la VI y la VII, entre 1996 y 2004, de mayoría parlamentaria popular—, fueron más numerosas las disposiciones legales que complementaron a la Ley General de Sanidad, con afectación o modificación en no pocos casos de algunos de sus preceptos, si bien debe subrayarse que ello se hizo dentro de una línea de continuidad con las opciones fundamentales de la Ley, de modo que se mantuvieron en pie sus ideas cardinales. Siguiendo un orden cronológico, deben mencionarse las siguientes disposiciones dictadas durante este período:

a) En 1997 se promulgaron dos Leyes relativas a cuestiones específicas en el ámbito de la Sanidad: la *Ley 15/1997*, de 25 de abril, *sobre nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud*, y la *Ley 16/1997*, también de 25 de abril, *de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia*, en ambos casos como resultado de la tramitación parlamentaria de sendos Decretos-Leyes aprobados anteriormente por el Gobierno, que fueron tramitados como Proyectos de Ley.

En virtud de lo dispuesto en el artículo único de la Ley 15/1997 se introdujo una amplísima habilitación para que los establecimientos públicos sanitarios pudieran gestionarse a través de entidades dotadas de personalidad jurídica —«cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho»—sí como para gestionar indirectamente los servicios sanitarios públicos mediante «acuerdos, convenios o contratos con personas o entidades públicas o privadas», lo que supuso una cobertura legal general para la utilización de las nuevas formas de gestión —no previstas en la Ley General de Sanidad— que se habían introducido o propuesto a lo largo de los años noventa, tanto por las CCAA como en el ámbito de los servicios gestionados por el Estado¹⁰.

Por su parte, la Ley 16/1997, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia, estableció un marco normativo básico sobre la materia que complementó lo establecido al respecto por la LGS y por la Ley del Medicamento de 1990¹¹.

b) En relación con un orden de cuestiones muy diferente, debe mencionarse también la *Ley 41/2002*, de 14 de noviembre, *básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. En ella se establece una regulación básica de la mate-

¹⁰ Por lo que se refiere a las entidades «de naturaleza o titularidad pública» creadas para gestionar centros sanitarios la Ley 15/1997 fue complementada a través del art. 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre (relativo a las «fundaciones públicas sanitarias») y del RD 29/2000, de 14 de enero, de nuevas formas de gestión de los servicios sanitarios.

¹¹ La regulación contenida en la Ley 16/1997 se caracteriza por dejar a las CCAA un claro protagonismo en la ordenación legal de las farmacias, dado el limitado contenido que tienen los preceptos de carácter básico incluidos en la misma. Véase sobre la materia las SSTC 109/2003, de 5 de julio, y 152/2003, de 17 de julio.

ria¹², cuyo propósito es completar los enunciados formulados al respecto en su día por la LGS con una reforma y actualización de las reglas sobre autonomía del paciente, información sanitaria y documentación clínica contenidas en la misma¹³.

c) Pero sin duda la novedad más trascendental producida en este período desde el punto de vista de la ordenación general de nuestro sistema sanitario viene dada por la promulgación de la *Ley 16/2003*, de 28 de mayo, de *Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*, que contiene una regulación general sobre diferentes aspectos de dicho Sistema: prestaciones sanitarias, farmacia, profesionales del Sistema Nacional de Salud, investigación, información sanitaria, calidad, planes integrales, salud pública, participación social, Consejo Interterritorial y Alta Inspección.

Desde la perspectiva general en la que aquí nos situamos interesa destacar sobre todo los siguientes aspectos de este texto legal:

1) La Ley de Cohesión se mantiene claramente alineada con las ideas y opciones fundamentales en las que descansa la LGS, lo que se manifiesta de modo visible en la formulación de los «principios generales» que enumera su artículo 2. Principios generales que estaban ya enunciados en la LGS o eran características del Sistema Nacional de Salud de acuerdo con la regulación contenida en dicho texto legal: atención integral a la salud, universalidad («aseguramiento universal y público»), igualdad efectiva de los ciudadanos y superación de las desigualdades en salud, calidad, etc.¹⁴.

2) El propósito fundamental de la Ley es crear un marco legal más perfilado para la coordinación y cooperación de las Administraciones competentes en la materia, a través de una consideración específica de una serie de áreas en las que la necesidad de coordinación y cooperación se manifiesta con mayor intensidad (prestaciones sanitarias, farmacia, profesionales, investigación, sistema de información sanitaria, calidad, planes integrales, salud pública, y participación de ciudadanos y profesionales), de modo que de la aplicación del nuevo texto legal cabe esperar un funcionamiento más cohesionado del Sistema Nacional de Salud en relación con tales áreas y unas ma-

¹² Este carácter básico se subraya expresamente en la propia denominación del texto legal y se consagra en la Disp. Adicional 1^a de la Ley, al amparo de lo establecido en las reglas 1^a y 16^a del art. 149.1.CE.

¹³ La LGS abordó la materia sobre todo a través de la larga enumeración de derechos de los ciudadanos ante las «administraciones públicas sanitarias» que contiene su artículo 10, muchos de los cuales se reconocen también frente a los servicios sanitarios privados (apartado 15 del art. 10). La Ley 41/2002 regula ahora en unos términos mucho más detallados y precisos el derecho de información de los pacientes, el consentimiento informado de los mismos y los diversos aspectos vinculados con la documentación clínica, lo que explica la derogación de los preceptos de la LGS relativos a estas cuestiones (apartados 5, 6, 8, 9 y 11 del art. 10, apartado 4 del art. 11 y art. 61).

¹⁴ Como elemento novedoso cabe apuntar la inclusión del principio de «libre circulación de profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud» (art. 2.f), que no se recogía en la LGS.

yores garantías para la igualdad de trato de los ciudadanos en la protección de su salud y especialmente en las prestaciones sanitarias que reciben.

3) La intensificación de los elementos de unidad e integración en el Sistema Nacional de Salud derivables de la aplicación de la nueva Ley queda de alguna forma compensada con el claro reforzamiento del protagonismo que en el logro de la cohesión se atribuye al Consejo Interterritorial y, de otra parte, con el mayor protagonismo que la Ley otorga a las CCAA, a través de sus Consejeros de Sanidad, en el funcionamiento de este órgano. Lo primero, esto es, el reforzamiento del Consejo, deriva tanto de la ampliación del abanico de asuntos sobre los que ha de pronunciarse como del carácter determinante que tiene su intervención en no pocos de ellos. La mayor solidez de la posición de los Consejeros autonómicos es consecuencia tanto de la composición que la nueva Ley da al Consejo como del modo de adopción de acuerdos por parte del mismo que se establece¹⁵.

Por ello cabe afirmar que en virtud de la Ley de Cohesión las CCAA ejercen no sólo las competencias que les corresponden sobre la materia dentro de su respectivo ámbito territorial sino que asumen también un papel de co-responsables en el funcionamiento del conjunto del Sistema, pudiendo decirse que se ha establecido una suerte de *gobierno colegiado* de la Sanidad española, sin perjuicio por supuesto del rol directivo que corresponde a la Administración estatal a través del Ministerio de Sanidad. Se ha pasado por tanto de una estructura de *participación* de las CCAA —como era la que diseñaba la LGS— a otra de *corresponsabilidad* de las mismas con el Ministerio de Sanidad en el funcionamiento del sistema sanitario español¹⁶.

¹⁵ Respecto de la composición, téngase en cuenta que, con anterioridad, el Consejo Interterritorial estaba integrado por un representante de cada CA —de hecho, el respectivo Consejero competente en materia de Sanidad— e igual número de representantes de la Administración del Estado —es decir, diecisiete representantes de la Administración estatal— correspondiendo la Presidencia al Ministro de Sanidad y Consumo (art. 47 LGS). Ahora el Consejo está formado tan sólo por el Ministro de Sanidad y los diecisiete Consejeros autonómicos de Sanidad, actuando como Presidente el Ministro y como Vicepresidente uno de los Consejeros autonómicos elegido por ellos (art. 70 de la Ley 16/2003). En el Proyecto de Ley se había previsto que formara parte del Consejo también un representante del Ministerio de Sanidad que actuaría como Secretario, pero en la versión definitiva de la Ley el titular de la Secretaría no es formalmente miembro del Consejo, puesto que asiste a las sesiones de dicho órgano «con voz y sin voto».

En relación con el procedimiento de adopción de acuerdos es importante subrayar la previsión de que el Consejo adopte sus acuerdos «por consenso» (art. 73.2 de la Ley de Cohesión), lo cual se corresponde con lo que, al parecer, venía siendo el *modus operandi* habitual en las sesiones del Consejo, pero no estaba legalmente explicitado. Se excluye por tanto la regla general de que los acuerdos de los órganos colegiados se adoptan por mayoría de votos y se opta por un criterio cuyos contornos precisos pueden plantear dudas en algunos casos, pero que implica sin duda un fortalecimiento de la posición individual de cada Consejero en la formación de la voluntad del Consejo respecto a la que derivaría de la aplicación de la regla de adopción de acuerdos por mayoría.

¹⁶ Junto a los textos legales citados, deben también ser mencionadas la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias y la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. La primera de ellas contiene un tratamiento legislativo

E) Por lo que se refiere a las legislaturas VIII y IX (2004-2011), cabe destacar sobre todo la *Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública*, que lleva a cabo un tratamiento completo y actualizado de las acciones administrativas de protección de la salud colectiva, con derogación o modificación de diversos preceptos sobre la materia contenidos en la Ley General de Sanidad y en la Ley de Cohesión¹⁷. Y por último, ya en la actual legislatura, debe mencionarse el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, en el que se establecen diversas medidas legislativas orientadas a garantizar la «sostenibilidad» del Sistema Nacional de Salud; entre ellas destaca la nueva regulación legal de la asistencia sanitaria a los extranjeros en España¹⁸ así como importantes novedades en relación con la prestación farmacéutica a cargo del Sistema Nacional de Salud (nueva regulación del copago farmacéutico, ampliación de los supuestos de exclusión de la prestación farmacéutica de medicamentos y productos sanitarios, sistema de fijación de precios, etc.).

F) En conclusión, podemos afirmar que el marco normativo de la Sanidad española continúa estando presidido por la Ley General de Sanidad de 1986, pero no menos cierto es que paulatinamente han ido haciéndose más numerosas las materias en las que es preciso tener en cuenta otras regulaciones legales dictadas con posterioridad para tener un conocimiento cabal del marco general de la Sanidad española.

En algunos casos (por ejemplo, en materia de medicamentos y productos sanitarios, en relación con el estatuto del personal sanitario o en el ámbito de la salud pública) se trata de cuestiones en las que la LGS tiene un contenido normativo muy escaso y han sido objeto de un tratamiento legal completo en virtud de leyes dictadas con posterioridad. En otros casos, se trata de materias en relación con las cuales se han reformulado o completado los planteamientos incorporados en su momento a la Ley General de Sanidad. Esto último ha sucedido en materia de formas de gestión de los servicios sanitarios —caracterizada hoy por una habilitación general de alcance muy amplio y por la utilización de un abanico muy amplio de fórmulas gestoras—, en el tratamiento

específico en relación con el ejercicio de las diversas profesiones sanitarias y la formación y desarrollo profesional en este ámbito, materia de la que apenas se había ocupado la Ley General de Sanidad. Y la segunda supone por fin la materialización del mandato de elaboración de un Estatuto-Marco del personal sanitario formulado en su momento por el art. 84 de la Ley General de Sanidad; un mandato cuyo cumplimiento había quedado aplazado en numerosas ocasiones ante las dificultades políticas para lograr acuerdos en torno a la materia.

¹⁷ Sobre ámbitos sanitarios más específicos incidieron otras leyes promulgadas durante el período: la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de *medidas sanitarias contra el tabaquismo*, la nueva *Ley sobre técnicas de reproducción asistida* (Ley 14/2006, de 26 de mayo), la *Ley de investigación biomédica* (Ley 14/2007, de 3 de julio) y la Ley 17/2011, de 5 de julio, de *seguridad alimentaria y nutrición*.

¹⁸ Con anterioridad, se reconocía el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros *empadronados* en cualquier Municipio en los mismos términos que a los españoles. Ahora, en virtud de la nueva redacción dada al art. 3 de la Ley de Cohesión, se exige a estos efectos que el extranjero tenga autorización para residir en el territorio español.

de los derechos de los pacientes —objeto de regulación a través de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre—, o también, en la propia vertebración organizativa del Sistema Nacional de Salud como conjunto de estructuras y servicios sanitarios de la Administración estatal y de las CCAA —aspecto sobre el que ha incidido decisivamente la Ley de Cohesión—. En relación con todas estas materias la renovación que se ha producido del marco general de la Sanidad española es más profunda de lo que podría hacer pensar los limitados efectos derogatorios de la Ley General de Sanidad que se han recogido expresamente en las disposiciones derogatorias de los textos legales mencionados. Más allá de tales derogaciones puntuales, no cabe duda de que las nuevas leyes sobre la materia han hecho aparecer elementos de obsolescencia en el texto de la Ley General de Sanidad y han reducido su protagonismo como «norma de cabecera» del entero sector sanitario.

III. APROXIMACIÓN DE CONJUNTO A LA LEGISLACIÓN SANITARIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. EN PARTICULAR, LA LEY 6/2002, DE 15 DE ABRIL, DE SALUD

Las competencias de la Comunidad aragonesa en el ámbito de la Sanidad vienen determinadas fundamentalmente por los títulos que figuran en los apartados 55 y 56 del artículo 71 del vigente Estatuto de Autonomía (LO 5/2007, de 20 de abril): «Sanidad y salud pública» (apartado 55) y «ordenación farmacéutica» (apartado 56), que no comportan en realidad ninguna novedad sustancial respecto al texto del Estatuto vigente con anterioridad¹⁹. Ambas materias se incluyen en la lista de competencias que se califican como «exclusivas» por el artículo 71 y en relación con ellas la Comunidad Autónoma de Aragón ejerce, por tanto, «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149 de la Constitución». Por lo que se refiere en particular al título sobre ordenación farmacéutica, debe subrayarse que se refiere a los establecimientos de dispensación de medicamentos —oficinas de farmacia y otros— pero no en cambio al medicamento mismo, cuya regulación normativa corresponde en exclusiva al Estado conforme a lo previsto en el art. 149.1.16 CE (competencia estatal relativa a la «legislación sobre productos farmacéuticos»).

Junto a ello hay que tener en cuenta que, entre las competencias de carácter meramente ejecutivo, el art. 77 del Estatuto incluye la «gestión de la asis-

¹⁹ Debe notarse, no obstante, que los términos concretos en los que se expresa el Estatuto son ahora más explícitos en la formulación de la competencia sobre Sanidad. De acuerdo con el apartado 55 la Comunidad tiene competencia exclusiva sobre «Sanidad y salud pública, en especial, la organización, el funcionamiento, la evaluación, la inspección y el control de los centros, servicios y establecimientos sanitarios. La Comunidad Autónoma participará, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública».

tencia sanitaria de la Seguridad Social» (regla 1^a) y la ejecución de la legislación sobre «productos farmacéuticos» (regla 4^a), legislación que, como hemos apuntado, corresponde al Estado. Y por otro lado, debe advertirse que concurren otros títulos de competencia autonómicos sobre materias conexas o próximas a la Sanidad; entre ellas, la «agricultura y ganadería» (art. 71.17^a), que incluyen la «sanidad animal» y la «seguridad alimentaria», así como la protección del medio ambiente²⁰, el consumo²¹ y la industria (art. 71.48^a).

Sobre esta base competencial, y en particular, con la cobertura que proporciona ahora el n^o 55 del art. 71 EAr²², se ha ido dictando una normativa propia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Sanidad. Esta normativa ha experimentado un paulatino crecimiento en términos cuantitativos y también desde el punto de vista de su relevancia y significación. Limitada durante una etapa inicial a vertebrar organizativamente las estructuras de la Comunidad aragonesa responsabilizadas de gestionar la Sanidad y a regular aspectos concretos vinculados a la protección de la salud pública, ha ido ensanchando progresivamente el ámbito material sobre el que se proyecta de modo que hoy son numerosas y variadas las cuestiones que aborda.

En el momento presente son cinco las leyes promulgadas por las Cortes de Aragón que se refieren directamente a la materia: la *Ley de Salud Escolar* (Ley 5/1986, de 17 de noviembre), la *Ley del Servicio Aragonés de Salud* (inicialmente aprobada como Ley 2/1989, de 21 de abril; posteriormente, objeto de diversas modificaciones incorporadas al Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2004, de 30 de diciembre), la *Ley de Ordenación Farmacéutica* (Ley 4/1999, de 25 de marzo), la *Ley de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias* (Ley 3/2001, de 4 de abril), y la *Ley*

²⁰ «Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas formas de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático» (art. 71.22^a).

²¹ «Consumo, que, en todo caso, comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios; el fomento de las asociaciones; la formación y educación para el consumo responsable, así como la regulación de los órganos y procedimientos de mediación» (art. 71. 26^a).

²² Procede subrayar también que entre los «derechos de los aragoneses» que incorpora ahora el Estatuto (Capítulo I del Título I), se han incluido algunos derechos relativos al ámbito sanitario ya reconocidos en nuestro ordenamiento positivo (en la Constitución, en la legislación básica sobre Sanidad y en la legislación aragonesa). Entre ellos, el derecho a acceder a los servicios públicos de salud en condiciones de igualdad (art. 14.1), el derecho a la libre elección de médico y centro sanitario (art. 14.1), y el derecho de todos a expresar su voluntad sobre las intervenciones y tratamientos médicos que deseen recibir (art. 14.4). Junto a ello se recogen algunas obligaciones de los «poderes públicos aragoneses» en este ámbito; concretamente, la de garantizar la existencia de un sistema sanitario público basado en los principios de universalidad y calidad (art. 14.2), la provisión de «una asistencia sanitaria digna, con información suficiente al paciente sobre los derechos que le asisten» (art. 14.2), así como la de velar por el cumplimiento del consentimiento informado (art. 14.3).

de Salud de Aragón (Ley 2/2002, de 15 de abril)²³. Y ello sin perjuicio de la necesidad de tener en cuenta también otros textos legales que no se refieren específicamente a la Sanidad pero que inciden sobre algún aspecto de la misma; así sucede en particular con la Ley de protección de los consumidores (inicialmente, Ley 8/1997, de 30 de octubre; en la actualidad, Ley 16/2006, de 28 de diciembre), que regula la protección de la salud de los consumidores, o con la Ley 12/2001, de 12 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, que dedica unos preceptos (arts. 32 a 35) a la protección de la salud de los niños y adolescentes.

Mucho más abundante es, como cabía esperar, la normativa de rango reglamentario dictada por la CAr sobre la materia. En efecto, además de una copiosísima normativa sobre estructura orgánica, funcional y territorial de la Sanidad aragonesa, marcada por el cambio continuo y la fugacidad de las opciones que se adoptan, han sido cada vez más numerosas las cuestiones de carácter sustantivo objeto de regulación. En no pocas ocasiones sin una vinculación estricta a los textos legales antes citados: la normativa reglamentaria predomina así *de facto* en la regulación de cuestiones tales como la policía sanitaria mortuoria, las enfermedades de declaración obligatoria, la intervención administrativa en relación con los establecimientos y centros sanitarios, la publicidad sanitaria, el sistema de información sanitaria o la gestión de los residuos sanitarios, materias todas ellas que carecen de referentes materiales de alguna entidad en las Leyes aludidas. En otros casos en cambio la normativa aprobada por la Administración aragonesa responde al esquema de los Reglamentos ejecutivos en sentido estricto, en la medida en que desarrollan regulaciones contenidas en alguna de las Leyes sobre Sanidad aprobadas por las Cortes de Aragón. A este segundo esquema responde la normativa reglamentaria dictada sobre autorización para apertura, traslado y cierre de farmacias²⁴, y el Reglamento sobre la organización y funcionamiento del Registro de Voluntades Anticipadas²⁵.

Dentro de este ya amplio conjunto normativo destaca sin duda la Ley de Salud de Aragón (Ley 6/2002), concebida con un propósito de ordenación general del *Sistema de Salud de Aragón* —en el que se integran «todas las actividades, servicios y prestaciones» que tienen por finalidad la protección de la

²³ En aras de la exhaustividad habría que mencionar también otros textos legales de contenido más específico: la Ley 11/1997, de 26 de noviembre, sobre medidas urgentes en materia de personal, que contiene algunas disposiciones referidas específicamente al personal de los antiguos cuerpos de sanitarios locales, que fueron transferidos a la Comunidad, la Ley 13/2005, de 12 de mayo, de creación de la Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos, y la Ley 10/2011, de 24 de marzo, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de morir y la muerte.

²⁴ Véase el Reglamento aprobado por Decreto 38/2001, de 13 de febrero, posteriormente sustituido por el aprobado mediante Decreto 197/2009, de 17 de noviembre.

²⁵ Decreto 100/2003, de 6 de mayo.

salud de los ciudadanos (art. 1.2)²⁶—, y por tanto, con una clara vocación de encabezar y presidir todo el conjunto normativo de la legislación sanitaria aragonesa, de modo análogo a las Leyes de «ordenación sanitaria» o de Salud de las demás CCAA.

La Ley de Salud sobresale así claramente, por lo genérico de sus objetivos y por la amplitud de su campo material de proyección, respecto a las otras Leyes dictadas por las Cortes de Aragón en el ámbito de la Sanidad que, o bien tienen un carácter predominantemente organizativo (Ley del Servicio Aragonés de Salud), o bien se refieren a materias concretas (Leyes de Salud Escolar, de Ordenación Farmacéutica y de drogodependencias).

Pero una consideración atenta de los contenidos de la Ley de Salud de Aragón conduce a la conclusión de que tan sólo de manera muy limitada puede decirse que haya alcanzado ese objetivo de fijar la «ordenación sanitaria» de la Comunidad encabezando todo el conjunto de la legislación sanitaria aragonesa. Y ello en primer lugar porque no son pocas las materias en las que dicha Ley tiene un contenido normativo escaso o nulo²⁷, o en relación con las cuales se limita a reproducir preceptos de la LGS —o a remitir a los mismos— sin introducir apenas elementos normativos adicionales que impliquen un complemento o desarrollo de dicha Ley²⁸. Por otro lado, sucede que en relación con cuestiones de gran relevancia para la configuración territorial del «Sistema de Salud de Aragón», la Ley adolece de ostensibles ambigüedades con algunos preceptos que no sólo no clarifican las cuestiones que abordan sino que introducen elementos de perplejidad y de confusión. Así sucede en particular con la concreción de las *competencias que corresponden a las Administraciones Locales*, cuestión que la Ley de Salud aborda en unos términos particularmente ambiguos —que eluden en realidad cualquier pronunciamiento al respecto²⁹— en claro contraste con el planteamiento excesivamente minu-

²⁶ En términos más explícitos, el art. 23.1 de la Ley define el Sistema de Salud de Aragón como «el conjunto de recursos, medios organizativos y actuaciones de las administraciones sanitarias de la Comunidad Autónoma cuyo objetivo último es la mejora del nivel de salud, tanto individual como colectiva, su mantenimiento y recuperación a través de la promoción y protección de la salud, la prevención de la enfermedad, la atención sanitaria y la rehabilitación e integración social».

²⁷ Así sucede en materias que son objeto de regulación en un texto legal específico al margen de la Ley de Salud —la ordenación farmacéutica o la acción sanitaria en relación con las drogodependencias—, pero también en otras como la relativa al régimen del personal sanitario, a la que la Ley de Salud dedica un único precepto —el art. 53— cuyo contenido es tan ambiguo como escasa su utilidad.

²⁸ Es el caso de las previsiones sobre «intervención pública en relación con la salud individual y colectiva» (Capítulo IV del Título V) y sobre «infracciones y sanciones» (Capítulo V del Título V). Véanse en particular los artículos 38 (Medidas preventivas), 39 (Inspección) y 42.1 (Sanciones) de la Ley de Salud.

²⁹ Repárese en el contenido del art. 61 de la Ley y obsérvese la ambigüedad de un precepto que debería perfilar las «competencias de las entidades locales», según anuncia el rótulo que lo encabeza. Su apartado 1 enumera diversas competencias que corresponden a las «entidades locales» (que coinciden *grosso modo* con las que el art. 43.2 LGS atribuye a los Ayuntamientos) pero utiliza

cioso y reglamentista de que hace gala la Ley en relación con otras cuestiones organizativas y competenciales³⁰.

Por lo demás, creo que la Ley de Salud hubiera debido abordar —en aras de su complitud como Ley general la Sanidad en Aragón— las materias reguladas en su momento por la Ley del SAS (Ley 2/1989) llevando a cabo una derogación y sustitución de la misma. En lugar de ello se ha optado por una derogación parcial de su contenido y por modificar algunos de sus preceptos³¹, lo cual se traduce en la existencia de manifiestas lagunas en los temas que hubieran debido ser regulados por la Ley de Salud como Ley general de la Sanidad aragonesa³² así como en la circunstancia de que haya cuestiones que son objeto de tratamiento tanto en la Ley del SAS como en la Ley de Salud, lo cual puede plantear problemas de encaje entre los dos textos legales³³.

Por último, no puede dejar de advertirse que en relación con las materias en las que mayor «valor añadido» tiene la Ley de Salud —las relativas a los derechos de información y autonomía del paciente y a la ordenación general de la asistencia sanitaria, en las que la Ley aporta sin duda novedades de entidad³⁴— se dictó con posterioridad una nueva legislación básica estatal que in-

siempre este plural indeterminado sin especificar a qué entidades locales —los Municipios, las Comarcas, u otras— asigna estas competencias, y lo hace además «sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas».

La misma desconcertante ambigüedad impregna el tratamiento de esta cuestión en la Ley de Comarcalización de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre), cuyo art. 25 enumera una serie de funciones que corresponden a las Comarcas, pero ello se hace «sin perjuicio de las competencias reconocidas a los Municipios por la legislación básica» —sustancialmente, las mismas que se enumeran en dicho artículo 25— y «en el marco de lo que disponga el Plan de Salud de Aragón».

³⁰ Véase la larguísima enumeración de atribuciones del Consejero responsable en materia de salud que se contiene en el art. 60.2 de la Ley, cuyos apartados agotan todas las letras del abecedario, o las detalladas previsiones sobre órganos de dirección del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud que se contienen en los arts. 66 a 70 de la Ley.

³¹ Véase la Disp. derogatoria 1ª y la Disp. Final 1ª de la LSalud. En la Disp. Final 2ª se autorizó al Gobierno de Aragón para llevar a cabo, en el plazo de un año, la refundición de la Ley del SAS con la Ley de Salud, pero dicha refundición no se llevó a cabo. En lugar de ello se elaboró en el año 2004 un texto refundido de la Ley del SAS (Decreto Legislativo 2/2004, de 30 de diciembre).

³² La Ley de Salud no se refiere así a los principios que sustentan la actividad del SAS —objeto del art. 5 de la LSAS— y dedica a este Organismo muy escuetas previsiones remitiendo al efecto a su legislación específica (art. 27.2), lo que contrasta con el amplio tratamiento que realiza del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (arts. 66 a 79). Tampoco regula las formas de colaboración de la iniciativa privada a la prestación de servicios sanitarios públicos, remitiendo al efecto (art. 57.1) a la LGS y a la LSAS.

³³ Es el caso de la «estructura territorial» del Sistema de Salud —objeto, de una parte, de los arts. 15 y siguientes. LSAS y, de otra, de los arts. 46 a 48 LSalud— y de la «ordenación funcional» de los servicios sanitarios —ampliamente tratada por los arts. 23 y siguientes de la LSAS, pero objeto también de las previsiones que se contienen en los arts. 49 a 56 LSalud—.

³⁴ Sobre los derechos de información y autonomía del paciente véanse los arts. 8 y ss. de la Ley. En relación con la ordenación general de la asistencia sanitaria, véanse los arts. 3.2, 4.1.j, 30 y 49 a 56.

cide sobre ellas de manera muy significativa: la ya citada Ley 41/2002, sobre derechos de los pacientes, y la también citada Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que aborda en su Capítulo I diversos aspectos vinculados con la configuración general de las prestaciones sanitarias públicas. De modo que en el momento presente se hace necesario releer los preceptos que la Ley de Salud dedicó a las materias aludidas a la vista de las previsiones de la nueva legislación básica estatal.

IV. SOBRE LOS CONTENIDOS DE LA NORMATIVA SANITARIA ARAGONESA

1. Introducción. La estructura del Sistema de Salud de Aragón

Una vez hecha la anunciada aproximación de conjunto a la legislación sanitaria aragonesa, procede referirse a los contenidos de la misma; objetivo que, dado el contexto en el que se sitúa la presente aportación —una obra general de Derecho público aragonés—, necesariamente ha de acometerse de manera sintética y selectiva.

Quiero referirme en particular a tres ámbitos en los que la normativa aragonesa aprobada hasta la fecha alcanza una considerable entidad y una indudable relevancia: la normativa protectora de la salud pública (Epígrafe 2), la legislación en materia de drogodependencias (Epígrafe 3) y la ordenación farmacéutica (Epígrafe 4). En cambio, deben quedar ahora fuera de nuestra atención otras cuestiones que requerirían una consideración específica en otros contextos como son las normas relativas a los derechos de los pacientes³⁵, las que se refieren la contenido de las prestaciones sanitarias públicas³⁶ o al régimen del personal sanitario³⁷. Cuestiones que están presididas por el marcado

³⁵ Vid. Título III de la Ley de Salud (arts. 8 a 19). En relación con el Registro de Voluntades Anticipadas, véase también el Decreto 100/2003, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de dicho Registro.

³⁶ Además de las reglas plasmadas en la Ley de Salud (en particular, arts. 4, 26, 30 y 49 a 56), véanse, entre otras disposiciones el Decreto 83/2003, de 29 de abril, sobre garantía de plazo en atención quirúrgica, la Orden de 22 de marzo de 2004 sobre ayudas por gastos de desplazamiento, manutención y hospedaje para pacientes, la Orden de 28 de marzo de 2005 por la que se regula la atención sanitaria bucodental a la población infantil y juvenil, la Orden de 3 de octubre de 2005 sobre prescripción y administración gratuita de la píldora postcoital en los centros sanitarios públicos, la Orden de 24 de febrero de 2006, por la que se regula la asistencia pediátrica, el Decreto 57/2007, de 17 de abril, por el que se regula el procedimiento para la libre elección de médico especialista y de hospital, la Orden de 27 de abril de 2007 por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sanitarios, el Decreto 65/2007, de 8 de mayo, por el que se aprueba la cartera de servicios sanitarios del Sistema de Salud de Aragón, y el Decreto 35/2010, de 9 de marzo, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión facultativa.

³⁷ Véase en relación con la materia el Decreto 115/2003, de 3 de junio, sobre plantillas orgánicas del personal de los centros sanitarios adscritos al SAS y el Decreto 51/2004, de 9 de marzo, por el que se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del SAS.

protagonismo de una legislación básica estatal cuyos contenidos sería necesario exponer para dar cuenta de la normativa aragonesa relativa a las mismas.

Tampoco podemos detenernos en una consideración analítica de la normativa relativa a la organización administrativa sanitaria, prolija y cambiante según hemos apuntado más arriba. Pero resulta necesario no obstante hacer una referencia a la estructura fundamental del Sistema de Salud de Aragón tal como resulta de la legislación actualmente en vigor³⁸.

La Ley de Salud define al Sistema de Salud de Aragón como «el conjunto de recursos, medios organizativos y actuaciones de las administraciones sanitarias de la Comunidad Autónoma cuyo objetivo último es la mejora del nivel de salud, tanto individual como colectiva, su mantenimiento y recuperación a través de la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, la atención sanitaria y la rehabilitación e integración social» (art. 23.1), predicando del mismo, entre otras, las características de universalidad, atención integral a la salud, coordinación de todos los recursos sanitarios públicos y mejora continua de la calidad de los servicios prestados (art. 24.1). De acuerdo con las previsiones de la propia Ley de Salud y de la normativa complementaria (en especial, la Ley del SAS, el Decreto 41//2005, de 22 de febrero, de organización y funcionamiento del Sector Sanitario y el Decreto 6/2008, de 30 de enero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Salud y Consumo y del Servicio Aragonés de Salud) podemos distinguir básicamente cuatro niveles en el Sistema de Salud de Aragón.

A) La superior responsabilidad política y administrativa del Sistema de Salud corresponde al Consejero competente sobre la materia (actualmente, el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Familia) al que se atribuye un amplísimo catálogo de atribuciones, sin perjuicio de que determinadas decisiones deban ser aprobadas de forma colegiada por el Gobierno de Aragón a propuesta del Consejero³⁹. Le corresponden obviamente la jefatura de los servicios integrados en su Departamento y es además el máximo responsable del SAS, del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud y de la Entidad del Banco de Sangre y de Tejidos, pues preside sus respectivos Consejos de Dirección.

B) La Comunidad de Aragón tiene por supuesto en su estructura departamental un conjunto de órganos y unidades administrativas para el ejercicio de sus responsabilidades sanitarias que se integran hoy en el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia. Dicho Departamento consta de la Se-

³⁸ Una exposición más desarrollada sobre la organización del Sistema de Salud de Aragón puede encontrarse en el trabajo de J. L. BERMEJO LATRE, *La configuración del Sistema de Salud de Aragón*, en J. M^º. PEMÁN GAVÍN, (dir.), *Derecho Sanitario aragonés. Estudios sobre el marco jurídico de la Sanidad en Aragón*, Cortes de Aragón Zaragoza, 2004, pp. 61-85.

³⁹ Véase la larguísima lista de atribuciones que le asigna el art. 60.2 LSalud. En relación con las decisiones cuya adopción se atribuye al Gobierno véase lo que dispone el art. 59 de dicho texto legal.

cretaría General Técnica y diversas Direcciones Generales, entre las que se encuentran la Dirección General de Planificación y Aseguramiento, la Dirección General de Salud Pública, la Dirección General de Consumo y la Dirección General de Calidad Atención al Usuario. Tiene asimismo una estructura periférica propia plasmada los tres Servicios Provinciales de Sanidad, Bienestar Social y Familia que asumen en la respectiva provincia funciones tanto en el ámbito de la salud pública como de gestión de las prestaciones sanitarias (emisión de la tarjeta sanitaria individual, reintegro de gastos por asistencia sanitaria, etc.)⁴⁰. Entre los órganos colegiados adscritos al Departamento que se regulan por la vigente normativa organizativa destaca sin duda el *Consejo de Salud de Aragón* que, con una composición ciertamente plural, se concibe como órgano de «participación ciudadana en la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución» (art. 33 LSalud)⁴¹.

C) A esta estructura administrativa integrada en el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia se añaden tres *entidades públicas instrumentales* vinculadas al mismo que desarrolla actividades operativas y de prestación de servicios: el ya veterano *Servicio Aragonés de Salud*, —creado por la Ley 2/1989, de 21 de abril— responsabilizado de la prestación de la asistencia sanitaria pública en el ámbito territorial de Aragón, el *Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud*, creado por la Ley 6/2002 de Salud, con funciones en el ámbito de la investigación y de la formación del personal sanitario⁴² y la *Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos*, creada por la Ley 3/2005, de 12 de mayo⁴³.

La más importante de estas entidades es sin duda, tanto por la relevancia del servicio que presta a los aragoneses como por la envergadura de los medios personales y materiales que gestiona, el Servicio Aragonés de Salud en el que se integraron los diversos centros sanitarios de titularidad pública que se

⁴⁰ Para la concreción de las diferentes unidades que conforman la estructura central y periférica del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia y la determinación de las funciones que corresponden a cada una de ellas, véase el Decreto 337/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica de dicho Departamento.

⁴¹ La composición y funciones del Consejo de Salud de Aragón fueron especificadas mediante el Decreto 305/2003, de 2 de diciembre, de acuerdo con lo establecido en los arts. 33 y 34 de la Ley de Salud. En la actualidad, véase el Decreto 53/2013, de 2 de abril, por el que se regula el Consejo de Salud de Aragón.

⁴² Vid. arts. 64 a 72 de dicha Ley. El art. 64 configura al Instituto como Entidad de Derecho Público adscrita al Departamento responsable de salud y le asigna fines de «colaboración en el desarrollo de los servicios del Sistema de Salud de Aragón, mediante la formación de los recursos humanos, el fomento de la investigación, la asesoría y la cooperación y el aumento del conocimiento sobre la salud de la población y sus determinantes».

⁴³ El Banco de Sangre y Tejidos es también conforme a dicha Ley una Entidad de Derecho Público adscrita al Departamento de salud (arts. 1 y 3). Su objeto se centra en las actuaciones relativas a la hemodonación, procesamiento, conservación y distribución de la sangre y los tejidos humanos (art. 2).

transfirieron a la Comunidad aragonesa⁴⁴. Configurado bajo la fórmula jurídica del Organismo Autónomo, lo más característico de este organismo es la adopción, de acuerdo con las reglas básicas establecidas en la LGS, de una estructura territorialmente desconcentrada a través de las *Áreas de Salud* o *Sectores Sanitarios* que se responsabilizan de la provisión de la asistencia sanitaria en las correspondientes demarcaciones y gestionan la red asistencial pública existente en las mismas. En efecto, bajo la superior dirección del un Consejo de Dirección y de un Director-Gerente⁴⁵, el Servicio Aragonés de Salud se organiza en unos órganos centrales (las Direcciones de Área) y en los Sectores Sanitarios, cuyo número es de ocho en la actualidad: Huesca, Barbastro, Teruel, Alcañiz, Calatayud, Zaragoza I, Zaragoza II y Zaragoza III. Al frente de cada uno de ellos se sitúa un Gerente del Sector y un Consejo Rector, existiendo también un órgano colegiado de participación comunitaria, el denominado, Consejo de Salud del Sector⁴⁶. Los Sectores Sanitarios se subdividen a su vez en diversas *Zonas básicas de Salud* a efectos de la provisión de la atención primaria que se presta por el correspondiente Centro de Salud, en cuyo marco actúa un Equipo de atención primaria⁴⁷.

D) Por lo que se refiere por último a las competencias sanitarias de las Administraciones locales en Aragón debe notarse que la cuestión se ha contemplado en términos ambiguos y confusos, como ya notamos, tanto en la Ley de comarcalización, como en la Ley de Salud. Queda clara la eliminación de la tradicional competencia de las Diputaciones provinciales para prestar servicios sanitarios asistenciales, competencia que quedó ya fuera de contexto tras la LBRL y la LGS, pero debería clarificarse la ambigüedad con la que las leyes citadas abordan la cuestión, con un solapamiento en la práctica entre los Municipios y las Comarcas en relación con las competencias sobre los distintos aspectos de la salubridad pública. Ello no obsta obviamente para la plena operatividad de las competencias sanitarias municipales reconocidas por la

⁴⁴ En un momento inicial del proceso autonómico el Estado transfirió a la CA de Aragón diversos centros hospitalarios de su titularidad que estaban integrados en el Organismo Autónomo «Administración institucional de la Sanidad Nacional» (RD 340/1982, de 15 de enero, todavía en fase de preautonomía, y RD 1781/1985, de 11 de septiembre). En el año 2000 se aprobaron las transferencias de los centros sanitarios de las Diputaciones Provinciales aragonesas (Decretos 126/2000, 127/2000 y 128/2000, todos ellos de 29 de junio). Pero sin duda la transferencia más importante fue la de los centros asistenciales del INSALUD en Aragón llevada a cabo por RD 1475/2001, de 27 de diciembre.

⁴⁵ Vid. arts. 9 a 13 LSAS.

⁴⁶ El detalle de la composición y atribuciones de los diversos órganos de cada Sector se contiene actualmente en el Decreto 174/2010, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la estructura y funcionamiento de las áreas y sectores del Sistema de Salud de Aragón.

⁴⁷ La concreta delimitación de los Sectores Sanitarios y de las Zonas básicas de Salud se fija en el Mapa Sanitario de Aragón, que se aprobó inicialmente por Decreto 130/1986, de 19 de diciembre, y es objeto de revisiones y modificaciones anuales.

legislación básica del Estado (art. 25.2.*h* LBRL y art. 42.3 LGS) sobre la base de una larguísima tradición⁴⁸.

Al margen de ello, debe notarse que las entidades locales están representadas en diversos órganos colegiados de participación existentes en el Sistema de Salud de Aragón: están presentes así en el Consejo de Salud de Aragón⁴⁹, pero también, en cada uno de los Consejos Rectores y Consejos de Salud de cada Sector Sanitario⁵⁰.

2. La normativa protectora de la salud pública

La protección de la salud pública constituye sin duda uno de los aspectos más importantes de los que se ha ocupado tradicionalmente la legislación sanitaria; un aspecto que en los momentos actuales sigue teniendo una notoria relevancia dentro de la normativa sobre Sanidad y dentro de los cometidos que se asignan a las Administraciones públicas en la materia.

En efecto, las disposiciones que se ocupan de proteger la salud humana frente a los diversos riesgos que pueden incidir sobre ella y que contemplan formas de actuación de las Administraciones públicas a tal efecto siguen constituyendo un núcleo importante de la legislación sanitaria —de dimensiones siempre crecientes— manteniendo no pocos de los rasgos tradicionales de la legislación sobre salud pública, entre ellos su impronta marcadamente policial o de limitación de derechos. Pero esta continuidad no es óbice por supuesto para los cambios vinculados a la incesante mutación de los contenidos concretos de esta normativa y a la progresiva ampliación de los ámbitos materiales a los que se refiere, a medida que se va revelando el potencial peligroso para la salud que tienen las distintas actividades humanas, así como los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

El marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA ofrece a éstas un amplio espacio para la emanación de normas protectoras de la salud pública, habida cuenta de la competencia sobre *Sanidad e Higiene* o sobre *Salud pública* que les reconocen la Constitución y los respectivos Estatutos, de la que deriva un amplio apoderamiento para dictar normas de protección sanitaria dentro del correspondiente ámbito territorial, además por supuesto del ejercicio de las funciones ejecutivas sobre la materia. Competencia que queda reforzada, como más atrás hemos visto, por otros títulos competenciales autonómicos relativos a materias próximas o conexas a la de

⁴⁸ Lo que implícitamente se corrobora por el art. 42.2 LSalud, en virtud del cual se reconoce la competencia de los Alcaldes para imponer multas por la comisión de infracciones sanitarias hasta una determinada cuantía.

⁴⁹ Vid. art. 34 LSalud y art. 10 del Decreto 53/2013.

⁵⁰ Arts. 22 y 61 del Decreto 174/2010.

Sanidad como son la protección de consumidores, el medio ambiente o la agricultura y ganadería.

Pero ello debe entenderse sin perjuicio de la frondosa normativa básica estatal sobre salud pública que tiene como fundamental punto de apoyo constitucional la competencia estatal sobre *bases de la Sanidad* que se ve reforzada por otras competencias estatales como son las relativas a la *legislación sobre productos farmacéuticos* (art. 149.1.16 CE), a la *Sanidad exterior* (art. 149.1.16), las *condiciones básicas de igualdad* de los españoles en el derecho a la salud (art. 149.1.1 en relación con el art. 43 CE); y sin perjuicio también del límite que para las CCAA deriva de la prohibición de que las mismas puedan adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de personas y de bienes por todo el territorio nacional (art. 139.2 CE)⁵¹. Por lo demás, debe dejarse constancia de la penetrante incidencia del Derecho Comunitario sobre determinados ámbitos concretos de la protección de la salud pública como son la Sanidad alimentaria, la lucha contra el tabaco o la calidad de la sangre humana y sus derivados. Todo lo cual conlleva que la normativa autonómica sobre salud pública no constituya un *corpus* autosuficiente y completo sino que se integre en un marco más amplio de protección sanitaria que viene dado por la normativa estatal — hoy encabezada por la Ley General de Salud Pública de 2011—, así como también, de manera creciente, por la legislación comunitaria sobre la materia.

Dentro de este escenario se sitúa la normativa protectora de la salud pública que se ha ido elaborando en la Comunidad aragonesa con una proyección sobre un número creciente de ámbitos materiales concretos. Sin ánimo exhaustivo, y dejando ahora al margen las cuestiones que nos ocuparán en los epígrafes siguientes (drogodependencias y ordenación farmacéutica), cabe mencionar algunos de los ámbitos a los que se refiere esta normativa, que son por lo demás habituales también en la normativa sanitaria dictada por otras CCAA.

— La tradicional *prevención de las enfermedades contagiosas*, sujetas al deber de comunicación a las autoridades sanitarias, es el objeto primordial del Decreto 222/1996, de 23 de diciembre, por el que se crea la Red de Vigilancia Epidemiológica en Aragón, que conecta con el RD 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica⁵². Por lo que

⁵¹ Una clarificadora exposición de la distribución competencial entre Estado y CCAA en el campo específico de la salud pública, con amplias referencias a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional al respecto, puede verse en el trabajo de C. CIERCO SEIRA, *La protección de la salud colectiva*, en el libro colectivo ya citado *Derecho Sanitario aragonés. Estudios sobre el marco jurídico de la Sanidad en Aragón*, pp. 88 y ss., 99-108. El mismo autor ha vuelto sobre el tema, más ampliamente, en su obra *Administración pública y salud colectiva. El marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, Comares, Granada, 2006, pp. 118-146.

⁵² El Decreto aragonés 222/1996 vino a sustituir al anterior Decreto 55/1985, de 14 de mayo, por el que se reguló el sistema de vigilancia de las enfermedades de declaración obligatoria en Aragón. Al igual que su antecesor, distingue ente las enfermedades sometidas a la obligación de sim-

se refiere específicamente a la *legionelosis*, por Decreto 136/2005, de 5 de julio, se establecieron medidas para la prevención y control de esta enfermedad⁵³.

— En el campo no menos tradicional de la *policía sanitaria mortuoria* se han dictado los Decretos 15/1987, de 16 de febrero, sobre traslado de cadáveres y 106/1996, de 11 de junio, de policía sanitaria mortuoria, que no contienen en realidad una ordenación completa de la materia, sino que contemplan tan sólo aspectos concretos de la misma, remitiendo en lo demás (Disp. Adicional 1^a del Decreto 106/1996) al Reglamento estatal de policía sanitaria mortuoria (Decreto 2263/1974, de 20 de junio).

— La *autorización de centros y servicios sanitarios* está regulada por el Reglamento aprobado por Decreto 106/2004, de 27 de abril; reglamento adaptado al RD 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

— La *publicidad sanitaria* se aborda mediante el Decreto 240/2005, de 22 de noviembre, por el que se regula la autorización de publicidad sanitaria⁵⁴.

— La *gestión de los residuos sanitarios* ha sido abordada por el 29/1995, de 29 de febrero, de gestión de los residuos sanitarios, que se vincula tanto a la materia Sanidad como a la protección del medio ambiente.

— En materia de *salud escolar*, debe mencionarse la Ley 5/1986, de 17 de noviembre, se Salud Escolar, preocupada tanto de la educación sanitaria de la población escolar como de la detección precoz de los problemas de salud que pueden afectare a los escolares y de las propias condiciones higiénicas de los centros educativos. Con vinculación también a los niños y adolescentes, debe aludirse a las reglas sobre el calendario de *vacunaciones sistemáticas* en la infancia y adolescencia contenidas en la Orden de 21 de enero de 2008⁵⁵.

ple declaración numérica (las que se relacionan en el Anexo I, cuyo número de casos nuevos debe ser objeto de declaración con periodicidad semanal), las que además deben ser objeto de declaración individualizada (las que se enumeran en el Anexo II, que deben ser objeto de declaración en cada caso que se produzca) y las de declaración urgente (las quince enfermedades que se recogen en el Anexo III, que deberán ser declaradas individualizadamente «por teléfono, fax o personalmente, dentro de las primeras 24 horas desde el diagnóstico de sospecha» —art. 6.2—).

⁵³ Se trata de medidas complementarias respecto a las exigidas por la normativa básica estatal (RD 865/2003, de 4 de julio, por el que se establecen criterios higiénico-sanitarios para la prevención y control de la legionelosis en las instalaciones consideradas de riesgo para la propagación de la enfermedad).

⁵⁴ La regulación contenida en el Decreto 240/2005 define la publicidad sanitaria en unos términos muy amplios (art. 1.2) y la somete a autorización previa otorgada por la Administración autonómica. Ésta debe otorgar o denegar la autorización en un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual la misma se entiende otorgada por silencio administrativo positivo.

⁵⁵ El calendario de vacunaciones —cuya aplicación no tiene un carácter estrictamente obligatorio, sino que es tan sólo *recomendado* por el Departamento de Salud— es objeto de modificaciones cada cierto tiempo para adaptarlo al estado de los conocimientos científicos disponibles en cada momento. Con anterioridad, el calendario de vacunaciones vigente estaba contenido en la Orden de 20 de diciembre de 2005.

— La *higiene de las piscinas de uso público* fue contemplada a través del Decreto 50/1993, de 19 de mayo, que sustituyó a la normativa sobre la materia vigente con anterioridad (Decreto 87/1987, de 17 de julio).

— También se han regulado las condiciones sanitarias de los *establecimientos de tatuaje o piercing* (Decreto 160/2002, de 30 de abril), los *establecimientos de comidas preparadas* (Decreto 131/2006, de 23 de mayo) y los *centros de bronceado* (Decreto 95/2007, de 23 de mayo).

Pero más que los contenidos concretos de esta normativa interesa aquí dar cuenta de las características generales a las que responde y de las coordenadas en las que se mueve. Siguiendo de cerca el análisis realizado por CIERCO SEIRA⁵⁶, pueden identificarse en efecto algunos rasgos generales a los que responde la normativa aragonesa sobre salud pública, rasgos que por lo demás pueden proyectarse en gran medida sobre el conjunto de la normativa española de salud pública, tanto la dictada por otras CCAA como la propia normativa estatal.

A) La normativa aragonesa sobre salud pública está marcada en primer lugar por la sectorialización y dispersión de los textos normativos que la integran, que se refieren a diferentes ámbitos materiales concretos y carecen de una regulación general que establezca un marco común capaz de aglutinar y presidir las diferentes regulaciones concretas. Sólo de manera muy limitada puede decirse que la Ley de Salud cumple esta función, pues la misma se limita a enumerar una serie de ámbitos materiales de intervención, —además con carácter no exhaustivo— y a incorporar diversas habilitaciones generales de intervención a favor de la Administración sanitaria, habilitaciones que tienen en realidad muy escaso contenido innovador respecto a las disposiciones de la Ley General de Sanidad que se refieren a la materia.

B) Las técnicas de actuación administrativa que se contemplan en dicha normativa son predominantemente de carácter policial o de limitación de derechos —lo que responde como hemos apuntado a la tradición legislativa en la materia— con un utilización muy frecuente en particular del sometimiento a la carga de obtener autorización administrativa previa para el desarrollo de ciertas actividades. Sin perjuicio de ello, debe notarse que se utilizan también otras modalidades de actuación de signo diferente como son las actividades informativas y de educación sanitaria acometidas por la Administración o el impulso al trabajo de investigación en el ámbito de las Ciencias de la Salud⁵⁷.

⁵⁶ Tengo aquí en cuenta especialmente las reflexiones que se contienen en las páginas 108-112 y 125-140 de su trabajo ya citado *La protección de la salud colectiva*.

⁵⁷ Para un repaso completo a las diferentes modalidades de actuación administrativa que se contemplan en la normativa aragonesa sobre salud pública véase C. CIERCO SEIRA, *La protección de la salud colectiva*, cit., pp. 125-138.

C) Por lo que se refiere al rango formal de los textos normativos vigentes, es claro que hay un marcado predominio del Reglamento, como se desprende de las referencias normativas que hemos realizado. Reglamentos que en la práctica operan como independientes de la Ley, pues se basan en unas habilitaciones legales de amplio alcance como son las contenidas en los arts. 23 y ss. LGS y 36 y 38 de la Ley de Salud, que amparan en unos términos muy abiertos la posibilidad de establecer reglamentariamente exigencias y condicionamientos de todas las actividades públicas y privadas que puedan tener consecuencias negativas para la salud. Lo cual implica una relajación en el grado de cumplimiento de las exigencias que derivan del principio constitucional de reserva de Ley, particularmente censurable en un ámbito tan intensamente caracterizado por las intervenciones limitativas de la esfera jurídica de los ciudadanos como es el de la salud pública.

D) Desde la perspectiva material, se detecta también una escasa atención hacia la cuestión de los límites y garantías que han de presidir las actuaciones administrativas de intervención en materia de salud pública; vacío que debe salvarse con la aplicación de las reglas y principios generales consagrados en nuestro Derecho Administrativo, entre ellos los principio de *proporcionalidad* de las medidas adoptadas y de *favor libertatis* (preferencia de las medidas menos limitativas)⁵⁸.

E) Por último, en relación con el régimen sancionador —inevitable como respaldo necesario del efectivo cumplimiento de la normativa sobre salud pública—, el panorama existente es particularmente defectuoso: la legislación básica estatal da lugar a una situación general nada satisfactoria que en modo alguno se ha visto mejorada por el «desarrollo legislativo» sobre Sanidad realizado por la legislación aragonesa, debiendo destacarse que los preceptos que la Ley de Salud dedica a las infracciones y sanciones administrativas se encuentran entre los más descuidados y deficientes de cuantos integran dicho texto legal, como ha puesto relieve G. GARCÍA ALVAREZ⁵⁹. Ello da lugar a un marco normativo complejo y confuso tanto por el abuso de los tipos de in-

⁵⁸ Una explicitación de tales principios generales en relación con las intervenciones administrativas en el ámbito de la salud pública se encuentra en el art. 28 LGS. En dicho precepto se establece que «las limitaciones sanitarias deberán ser proporcionadas a los fines que en cada caso se persigan» (28.c), se impone la utilización de «las medidas que menos perjudiquen al principio de libre circulación de las personas y de los bienes, la libertad de empresa y cualesquiera otros derechos afectados» (28. d), consagrándose también el principio de «preferencia de la colaboración voluntaria con las autoridades sanitarias» (28.a), regla que conecta también claramente con el principio *favor libertatis*. Además, se prohíben las «medidas obligatorias que conlleven riesgo para la vida» (28.b).

⁵⁹ Vid. su estudio *Derecho sancionador: infracciones y sanciones administrativas en materia de Sanidad*, en la obra colectiva citada *Derecho sanitario aragonés*, pp. 427-457. En particular véase una certera crítica a la regulación de las infracciones y sanciones de los usuarios de los servicios en pp. 431-436.

fracciones abiertos y omnicomprendivos⁶⁰ como por la proliferación de normas sancionadoras descoordinadas entre sí, con merma la deseable seguridad jurídica e incluso de las posibilidades reales de aplicación del Derecho Administrativo sancionador en determinadas parcelas⁶¹.

3. La regulación de las actuaciones en materia de drogodependencias

Una situación notoriamente diferente presenta el tratamiento de las drogodependencias en la legislación aragonesa, puesto que la regulación vigente se concentra en un único texto normativo que tiene además rango legal: la Ley 3/2001, de 4 de abril, sobre prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias. De modo que la materia cuenta con una ordenación sistemática y trabada en la que se contemplan los diversos aspectos de la intervención pública en relación con las drogodependencias.

Fundamentada en las competencias autonómicas sobre Sanidad y sobre Acción Social —entre otras—⁶², esta Ley se encuentra claramente emparentada con las leyes sobre drogodependencias dictadas por las demás CCAA en los últimos años, con las que presenta en efecto numerosos puntos de coincidencia sin perjuicio de los matices y las peculiaridades de cada caso. Estas coincidencias derivan del hecho de que todas estas Leyes se nutren de unos mismos principios e ideas fundamentales; principios e ideas que presiden en nuestros días el tratamiento jurídico de las drogas y las líneas de actuación que desarrollan las Administraciones públicas respecto de las mismas.

Entre estas ideas a las que aludo me parece necesario subrayar en este momento tres aspectos cuya mención creo imprescindible para contextualizar debidamente las previsiones de la Ley aragonesa 3/2001⁶³:

a) La consideración de las drogodependencias como una *enfermedad crónica* que requiere una asistencia sanitaria y social lo cual conlleva que, sin per-

⁶⁰ Vid. art. 35 LGS y art. 41 LSalud. La utilización de cláusulas abiertas puede entenderse en la Ley General de Sanidad, como Ley «General» que encabeza y preside todo el sector normativo de la Sanidad que se elaboró además en un momento en que nuestro Derecho Administrativo sancionador carecía del nivel de elaboración y madurez que ha adquirido con posterioridad, pero es más difícil de justificar en la Ley de Salud.

⁶¹ Vid. sobre ello las consideraciones de G. GARCÍA ALVAREZ en el trabajo citado *Derecho sancionador*, en particular pp. 427-428 y 436.

⁶² Existe no obstante por supuesto una legislación estatal en relación con algunos aspectos de la materia, amparada en las correspondientes competencias del Estado, así como también un progresivo desarrollo de las normas internacionales y de Derecho Comunitario que se refieren a la problemática de las drogas. Una excelente exposición al respecto puede encontrarse en E. MOREU CARBONELL, *Acción sanitaria para la prevención, asistencia y reinserción en materia de drogodependencias*, en el libro colectivo citado *Derecho Sanitario aragonés*, pp. 369 y ss., 389-405, donde se alude a los Convenios internacionales y a las normas de Derecho Comunitario que inciden sobre la materia, así como también a la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y al Plan Nacional sobre Drogas.

⁶³ De nuevo tengo en cuenta aquí el estudio de E. MOREU, *Acción sanitaria*, cit. pp. 371-389.

juicio de las múltiples vertientes que presenta una materia tan compleja como la de las drogas, la misma encaje con naturalidad en el sistema sanitario, así como también en el sistema de servicios sociales.

b) La *amplitud del concepto jurídico de droga* que hoy se utiliza, en el que se incluyen no sólo los estupefacientes y sustancias psicotrópicas incluidos en las listas de los Convenios internacionales sobre la materia, sino también los productos de uso industrial o doméstico susceptibles de generar dependencia cuando su uso se aparta del fin con el que fueron comercializados (inhalantes y pegamentos), el tabaco y el alcohol —que se han venido considerándose drogas «socialmente admitidas»—, e incluso tienden a incluirse otras adicciones como las ludopatías o la automedicación con uso indebido de medicamentos.

c) La consideración de que el fenómeno de las drogodependencias requiere una *pluralidad de respuestas y actuaciones por parte de los poderes públicos* que va más allá de la tradicional represión penal del tráfico ilícito de drogas para incidir en un amplio abanico de aspectos entre los que sobresale hoy una *acción preventiva* que pone énfasis en la información sobre los efectos de las drogas y en la educación sanitaria de la población.

Estos postulados presiden en efecto el contenido de la Ley aragonesa sobre drogodependencias, como vamos a tener la oportunidad de corroborar. Esquemmatizando al máximo, podemos destacar una serie de cuestiones que se abordan en la misma:

A) El *concepto de droga* del que parte la Ley 3/2001 es amplio, en coherencia con lo dicho. Considera drogas «aquellas sustancias que, administradas al organismo, son capaces de alterar de alguna manera el sistema nervioso central de un individuo y pueden generar dependencia, sea física, psíquica o ambas», incluyendo expresamente los estupefacientes y psicótopos incluidos en los convenios internacionales suscritos por España, las bebidas alcohólicas con una graduación superior al uno por ciento, el tabaco y los productos e uso industrial o doméstico que pueden generar dependencia (art. 2.1). No se incluyen en cambio las ludopatías —que sí se contemplan en cambio en algunas leyes autonómicas— ni tampoco obviamente las bebidas alcohólicas que no superen el uno por ciento de graduación. Por otro lado, debe subrayarse que la Ley contempla no sólo lo que son drogodependencias en un sentido estricto⁶⁴, sino también el abuso o uso indebido de las drogas⁶⁵.

⁶⁴ De acuerdo con el art. 2.2. a) por drogodependencia hay que entender el «estado físico, y en ocasiones también físico, debido a la interacción entre un organismo vivo y una sustancia química, que se caracteriza por modificaciones del comportamiento y otras reacciones entre las que siempre se encuentra una pulsión a consumir la sustancia de forma continua o periódica con objeto de volver a experimentar sus efectos psíquicos y, en ocasiones, evitar el malestar por su abstinencia».

⁶⁵ Así lo establece el apartado 2.b del artículo 2 de la Ley, en el que se define lo que debe entenderse por «abuso o uso indebido de drogas»

B) Entre los «*principios rectores*» que fija la Ley en relación con las actuaciones sobre drogodependencias en nuestra Comunidad (art. 3) se encuentran «la consideración de las drogodependencias y del abuso o uso indebido de drogas como problema de salud», «la prioridad de las intervenciones cuyo objetivo sea la prevención del consumo de drogas o de los problemas que de él puedan derivarse»⁶⁶, «la integración de las actuaciones en materia de drogodependencias en los sistemas educativo, sanitario y de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón», «la promoción de hábitos saludables que favorezcan una cultura de salud» y «la solidaridad y apoyo a las personas con problemas de drogodependencias»⁶⁷. Principios que se sintonizan claramente con los postulados generales en materia de drogodependencias a los que hemos aludido.

C) El contenido de las actuaciones públicas que contempla la Ley se proyecta sobre los dos ámbitos fundamentales que se enuncian en su propia denominación: las medidas de *prevención* (a) y las medidas de *asistencia y reinserción social* (b).

a) Respecto a las primeras (Título I de la Ley) se articulan a su vez en una doble vertiente: las medidas para la reducción de la demanda de drogas y las medidas para la reducción de su oferta. La reducción de la demanda tiene como ejes fundamentales la actividad informativa para la prevención de las drogodependencias (art. 5), la educación para la salud (art. 7)⁶⁸ y la intervención sobre las condiciones sociales (art. 8)⁶⁹. La reducción de la oferta se centran en el tabaco y las bebidas alcohólicas, con diversas limitaciones y prohibiciones a su publicidad, venta y consumo (arts. 9 a 16)⁷⁰ a las que la Exposición de Motivos de la Ley da «especial relevancia» considerando la limitación del consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco como una «estrategia prioritaria»⁷¹.

⁶⁶ Esta idea se explicita en el art. 4 de la Ley, que fija los «objetivos generales» de la prevención en la materia, que giran en torno a la información y educación sanitaria en relación con las drogas. Véanse en particular los apartados a), b), c) e i) de dicho artículo.

⁶⁷ Este aspecto se menciona en el apartado b) del art. 3, que conecta con el apartado f) del mismo artículo, en el que se alude a «la modificación de las actitudes y comportamientos de la sociedad respecto a las drogodependencias, generando una conciencia solidaria respecto a este problema».

⁶⁸ Sobre este tema, al que se refiere el art. 7 de la Ley, pone especial énfasis la Exposición de Motivos de la misma (vid. sus párrafos duodécimo y decimotercero)

⁶⁹ Se refiere este precepto a la intervención sobre las «condiciones y circunstancias sociales, económicas y culturales asociadas a la aparición de problemas de drogodependencias». En particular alude al colectivo de los menores y jóvenes, refiriéndose a la promoción del asociacionismo juvenil, a su participación en programas de ocio, deportivos y culturales y a la promoción entre los jóvenes de alternativas de formación profesional, primer empleo y autoempleo.

⁷⁰ Esta es la parte de la Ley que tiene unos efectos jurídicos más inmediatos, a través de la imposición de límites y prohibiciones cuyo incumplimiento da lugar a la aplicación del régimen sancionador que se establece en la propia Ley (arts. 37 a 43).

⁷¹ En relación con el tabaco, debe tenerse en cuenta obviamente la incidencia sobre la materia de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo, dictada al amparo de diversas competencias estatales entre las que se encuentran las previstas en el art. 149.1.16ª CE (bases y coordinación general de la Sanidad).

Junto a estas limitaciones y prohibiciones se contempla también de modo genérico el control e inspección de estupefacientes y psicotrópicos por parte de la Administración sanitaria aragonesa (art. 17).

b) Por lo que se refiere a las actuaciones de asistencia y reinserción social (Título II de la Ley), se opta por una organización en dos niveles que se integran en las redes generales de asistencia sanitaria y de servicios sociales. Dentro del «segundo nivel» o nivel especializado se incluyen los centros de salud mental, las unidades de desintoxicación de los hospitales, las comunidades terapéuticas, los recursos de «régimen intermedio» (centros de día, pisos de acogida y talleres ocupacionales terapéuticos) y otros centros y servicios específicos de atención a las drogodependencias (arts. 21.2, 23 y 24)⁷².

D) Respecto de las competencias administrativas sobre la materia quizás el dato más significativo a destacar es la diversidad de los órganos y Departamentos de la Administración autonómica que asumen responsabilidades en relación con las drogodependencias, lo cual resulta inherente a la propia concepción que inspira la Ley, que contempla como sabemos una pluralidad de acciones desde diversos puntos de vista (desde la Sanidad, pero también desde los servicios sociales, el sistema educativo, las acciones sobre juventud, o sobre el medio laboral) con la correspondiente implicación de diversos Departamentos. Dos matices de interés resultan no obstante del texto de la Ley en relación con esta pluralidad competencial: a) la relevancia que se atribuye al Plan autonómico sobre drogas como instrumento de planificación y coordinación de las acciones en materia de drogodependencias que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón (arts. 28 a 30); y b) la posición reforzada o de cierta preeminencia que se reconoce al Departamento competente sobre Sanidad (en la actualidad Salud y Consumo), que deriva en particular de dos órdenes de previsiones: la adscripción al «Departamento competente en materia de sanidad» de la Comisión interdepartamental de drogodependencias y del Consejo Asesor de Drogodependencias (arts. 31 y 32 respectivamente) y la expresa atribución a distintos órganos del Departamento de sanidad de las competencias para imponer sanciones por infracciones en materia de drogodependencias (art. 38)⁷³.

E) Por último, subrayamos que el tratamiento de las drogodependencias que contiene la Ley 3/2001 se cierra con las disposiciones sobre régimen sancionador que se incluyen en el Capítulo II del Título IV (arts. 37 a 43). Disposiciones que conforman una regulación específica de la materia técnicamente

⁷² Sobre las previsiones de la Ley en este punto y su aplicación, véase el trabajo citado de MOREU CARBONELL, *Acción sanitaria*, pp. 417-420.

⁷³ Los Alcaldes tienen también competencia para imponer multas hasta una determinada cuantía en función del número de habitantes del Municipio. Por otra parte, solo el Gobierno de Aragón puede imponer sanciones por encima de los 35 millones de pesetas (con el límite máximo de 100 millones).

correcta —satisfactoria desde el punto de vista del respeto al principio de seguridad jurídica y al mandato de tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas— que no plantea en consecuencia los problemas aplicativos que, como hemos señalado más atrás, se presentan en otros ámbitos de la legislación sanitaria⁷⁴.

4. La ordenación farmacéutica. En particular, la regulación de las oficinas de farmacia

El ordenamiento jurídico español ha optado desde principios de los años cuarenta del siglo XX por una regulación limitativa de las oficinas de farmacia, en virtud de la cual la apertura de las mismas está sometida a la exigencia de una autorización administrativa cuyo otorgamiento se subordina no sólo a los obvios requisitos subjetivos del peticionario y objetivos del correspondiente local en el que pretende instalarse, sino también a limitaciones numéricas establecidas en función de criterios demográficos o poblacionales y de distancias mínimas entre los establecimientos farmacéuticos. Lo cual se ha traducido en un sistema de *numerus clausus* en las farmacias existentes —cuyo aumento queda estrictamente condicionado a la expansión urbana y al crecimiento demográfico—, ajeno por tanto al criterio de libre ejercicio profesional que es propio de otras profesiones tituladas y al principio de libertad de establecimiento que rige con carácter general las actividades económicas.

Este sistema limitativo arranca concretamente del Decreto de 24 de enero de 1941, cuyos criterios sobre la materia serían posteriormente respaldados por la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944, y ha sobrevivido hasta nuestros días sin perjuicio obviamente de una evolución en los términos concretos de las regulaciones vigentes en cada momento. En efecto, dicho sistema limitativo caló profundamente en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestro tejido social de modo que ha podido mantenerse hasta hoy, a pesar de las dudas que se han planteado acerca de su compatibilidad con la Constitución y a pesar también de las fuertes críticas y objeciones que el sistema limitativo ha venido suscitando, críticas que se han intensificado naturalmente con los aires favorables al mercado y a la libre concurrencia que han soplado en los últimos años⁷⁵.

⁷⁴ Vid. al respecto MOREU CARBONELL, *Acción sanitaria*, pp. 420-422 y GARCÍA ALVAREZ, *Derecho sancionador*, pp. 453-455.

⁷⁵ Una completa exposición de síntesis sobre la evolución de la regulación limitativa de la apertura de las oficinas de farmacia y sobre el debate suscitado en torno a su compatibilidad con la Constitución puede verse en A. EZQUERRA HUERVA, *La ordenación farmacéutica*, en el libro colectivo citado *Derecho sanitario aragonés*, pp. 289 y ss., 305-320. El mismo autor volvió posteriormente sobre el tema para analizar la compatibilidad de este régimen limitativo con el Derecho comunitario en su trabajo *El modelo español de ordenación farmacéutica en el contexto comunitario europeo de libertad de establecimiento*, *Revista Derecho y Salud*, 16 (2008), pp. 19 y ss.

En la actualidad, tras el cierre de un largo silencio del legislador estatal que se extiende desde 1978 (RD 909/1978, de 14 de abril) hasta 1996-1997 (RDL 11/1996, de 17 de junio, y Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia)⁷⁶, y tras una copiosa legislación autonómica sobre ordenación farmacéutica, se ha producido una renovación completa del marco normativo de las oficinas de farmacia. Renovación legislativa que queda enmarcada dentro de las siguientes coordenadas generales que vertebran la situación actual:

1) Se mantiene en primer lugar claramente la continuidad con el sistema de regulación limitativa de la apertura de nuevas farmacias, regulación limitativa expresada a través de su sometimiento a *planificación* administrativa en el marco de las demarcaciones territoriales establecidas a efectos de atención primaria de salud (las denominadas «zonas de salud»)⁷⁷. Incluso cabe detectar un reforzamiento de los componentes de servicio o función pública presentes en la regulación de esta actividad, patente en particular en el sometimiento a criterios de concurrencia competitiva (con respeto a los principios de mérito y capacidad) de los procedimientos de adjudicación de nuevas farmacias.

2) Por lo que se refiere a los concretos parámetros cuantitativos que se fijan (población y distancias), se observa una evolución en una clara línea de reducción de los mismos, lo que implica obviamente una ampliación del número de farmacias admisibles⁷⁸.

⁷⁶ Tanto la LGS de 1986 como la Ley del Medicamento de 1990 eludieron realizar una regulación propiamente dicha de la materia y se limitaron a formular declaraciones de carácter general sobre la misma que no alteraban el *statu quo* entonces existente. Mantuvieron por tanto en vigor la regulación contenida en el RD 909/1978, cuya aplicación dio lugar a una fuerte litigiosidad y a una abundante jurisprudencia basada en el principio *pro apertura* como criterio interpretativo en la materia.

⁷⁷ La idea del sometimiento a planificación de las oficinas de farmacia se formula en la LGS (art. 103.3) y en la Ley del Medicamento (inicialmente, art. 88.1.a de la Ley 25/1990; en la actualidad, art. 84.1.a de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios) y se desarrolla en el art. 2 de la Ley 16/1997, cuyos apartados 1, 2 y 5 tienen carácter básico. La vinculación de esta planificación con las zonas de salud, se consagra en el art. 2.1 de la Ley 16/1997, en el que se señala que «las demarcaciones de referencia para la planificación farmacéutica serán las unidades básicas de atención primaria fijadas por las Comunidades Autónomas».

La justificación material del régimen legal limitativo que realiza la doctrina descansa en el interés público vinculado al logro de una distribución espacial equilibrada u homogénea de las oficinas de farmacia, con una ubicación de las mismas que evite la concentración de las farmacias en los lugares más atractivos comercialmente y oriente el establecimiento de nuevas farmacias hacia los lugares peor abastecidos, de modo que se facilite el acceso de toda la población al servicio farmacéutico (véase en este sentido J. GONZALEZ PEREZ, *La constitucionalidad de la legislación sobre establecimiento de farmacias*, REDA 39, 1983, pp. 595 y ss. 596-597 y F. J. FERNANDEZ GONZALEZ, *La planificación farmacéutica*, Revista «Derecho y Salud» 1998, pp. 92 y ss., 92).

⁷⁸ Compárense los parámetros numéricos que fijaba el RD 909/1978 (con carácter general no podía haber en cada Municipio más de una farmacia por cada 4.000 habitantes, sin perjuicio de que se contemplase la autorización de una farmacia en los núcleos de población de al menos 2.000 habitantes) con los que fijó el art. 1.3 del Decreto-Ley 11/1996 (con carácter general 2.800 habitan-

3) Por último, debe subrayarse que el vigente escenario normativo sobre la materia viene caracterizado también por el limitado alcance que tiene la normativa básica estatal relativa a la misma, normativa básica que se limita a fijar tan sólo algunos criterios normativos de alcance muy general al respecto y deja el protagonismo en la regulación de los establecimientos farmacéuticos a la legislación de las CCAA⁷⁹.

Hechas estas indicaciones de carácter general, apuntamos a continuación los datos más relevantes que conforman la regulación de las oficinas de farmacia en la normativa aragonesa sobre la materia. Dicha normativa está contenida en la Ley de ordenación farmacéutica (Ley 4/1999, de 25 de marzo) y en sus Reglamentos de desarrollo⁸⁰.

La mencionada Ley no se limita en realidad a regular las oficinas de farmacia en el ámbito territorial de Aragón, sino que tiene un alcance que es mucho más amplio: la ordenación farmacéutica entendida como regulación de los diversos establecimientos y servicios de atención farmacéutica, lo que incluye no sólo las diversas modalidades de dispensación de medicamentos y asistencia farmacéutica a la población (que se lleva a cabo a través de las oficinas de farmacia, a través de botiquines farmacéuticos y a través de los servicios de farmacia y depósitos de medicamentos de los centros de atención primaria, hospitales y centros sociosanitarios y penitenciarios), sino también los establecimientos de distribución de medicamentos (almacenes mayoristas) y los establecimientos de distribución y dispensación de medicamentos de uso veterinario⁸¹. No obstante,

tes por farmacia en las zonas urbanas) y con los que fijan leyes autonómicas como la extremeña (art. 10 de la Ley 3/1996, de 25 de junio: 1.800 habitantes por farmacia en las zonas urbanas, sin perjuicio de la existencia de una farmacia en *todos los Municipios, con independencia de su número de habitantes, y en las entidades locales de población superior a 400 habitantes*) o la Ley castellano-manchega (Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del servicio farmacéutico: con carácter general, una farmacia por cada 1750 habitantes, pero se admite *una farmacia en cada núcleo de población, entendiéndose por tal concepto un conjunto de al menos diez edificaciones que estén formando calles o plazas*).

⁷⁹ Obsérvese al respecto las importantes diferencias que en este punto pueden detectarse entre el Decreto-Ley 11/1996 y la Ley 16/1997 que vino a sustituirlo, texto éste que sólo en parte tiene carácter básico (en particular, se ha privado de carácter básico a los módulos numéricos que figuran en los apartados 3 y 4 del art. 2 de la Ley). Se ha impuesto por tanto en esta materia, a diferencia de lo sucedido en otras muchas, la opción por una regulación básica muy escueta y abierta, con un contenido que es sin duda muy inferior al que resultaría constitucionalmente admisible.

⁸⁰ Cabe destacar en particular el Reglamento por el que se regula las oficinas de farmacia y botiquines farmacéuticos aprobado por Decreto 197/2009, de 17 de noviembre, que vino a sustituir al Reglamento sobre condiciones y procedimiento para la apertura, transmisión, traslado, funcionamiento, modificación y cierre de las oficinas de farmacia y botiquines aprobado por Decreto 38/2001, de 13 de febrero. Véanse también los Decretos 251/2001, de 23 de octubre, sobre integración de los servicios farmacéuticos en los servicios sanitarios de atención primaria, y 286/2003, de 18 de noviembre (Reglamento de los servicios de farmacia hospitalaria y los depósitos de medicamentos).

⁸¹ Véase al respecto el contenido del art. 2, que queda reflejado también en la estructura sistemática que adopta la Ley. La regulación de las oficinas de farmacia se acomete en el Capítulo I del Título II (arts. 6 a 25), sin perjuicio de la aplicación a las mismas de las disposiciones generales que contiene la Ley (Título I, y también Títulos V a IX) así como de las disposiciones que integran su parte final.

aludiremos aquí tan sólo a la regulación de las oficinas de farmacia, que es sin duda el tema que plantea una problemática jurídica y política más viva y una mayor conflictividad, y subrayaremos algunos datos particularmente relevantes dentro de esta regulación.

A) *Definición y funciones*. Las oficinas de farmacia aparecen definidas por el art. 6 de la Ley en unos términos que corresponden con las pautas derivadas de la legislación básica estatal y en las cuales se condensa por lo demás el resultado de una consolidada tradición legislativa sobre la materia: «la oficina de farmacia es un establecimiento sanitario de interés público y titularidad privada; sujeto a planificación y a la normativa que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón; integrada en el sistema sanitario aragonés, y donde el farmacéutico titular y propietario del mismo, asistido, en su caso, de ayudantes y auxiliares, es el responsable profesional de la atención farmacéutica que en él se presta a la población»⁸².

El ámbito funcional que corresponde a las oficinas de farmacia queda configurado en unos términos amplios en línea también con lo previsto en la normativa estatal: además de «la adquisición, custodia, conservación y dispensación de los medicamentos y productos sanitarios» (art. 7.1.a)⁸³, se alude a la elaboración o dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales por los propios farmacéuticos (7.1.b), a «la información y el seguimiento de los tratamientos farmacológicos a los pacientes» (7.1.c), a la evacuación gratuita de consultas en materia farmacéutica a la población atendida⁸⁴, a la colaboración con la Administración sanitaria en diversos aspectos (letras e, f y g del art. 7.1), y a la colaboración en la docencia para la obtención del título de licenciado en farmacia⁸⁵.

⁸² El texto de la Ley (art. 8.1) pone énfasis en la vinculación entre la condición de titular de la autorización de apertura de la farmacia y la propiedad de la misma («la titularidad de la autorización administrativa y la propiedad de una oficina de farmacia son condiciones unívocas e indivisibles»), excluyendo totalmente la posibilidad de que alguien pueda ser titular de más de una oficina de farmacia. Se admite en cambio de modo expreso la posibilidad de una titularidad/proiedad compartida entre dos o más farmacéuticos —copropietarios y cotitulares de una misma farmacia—, si bien se establece al respecto el límite máximo de cuatro cotitulares; límite que deriva de la cuota mínima de copropiedad fijada por el art. 20.3 (en virtud de dicho precepto se excluye la posibilidad de copropiedades por un porcentaje inferior al 25% del total).

⁸³ De acuerdo con lo dispuesto en el art. 3 de la Ley, la dispensación de medicamentos sólo puede realizarse en las oficinas de farmacia o en alguno de los establecimientos que aludidos en el art. 2.1 de la Ley (botiquines farmacéuticos, hospitales y centros de salud, etc) quedando expresamente prohibida «la venta ambulante, a domicilio, por correspondencia o cualquier otra modalidad de comercio al público de medicamentos».

⁸⁴ Esta responsabilidad deriva de lo dispuesto en el art. 5, relativo a los derechos de los usuarios, entre los que se incluye el de «solicitar en horario de apertura al público la asistencia directa de un farmacéutico» (apartado 4) y el de obtener la consulta farmacéutica con garantías de privacidad y gratuidad, así como con claridad (apartados 5 y 6).

⁸⁵ En la redacción de funciones que enumera el art. 7 se incluyen algunos párrafos que no constituyen propiamente la adición de un nuevo ámbito funcional sino la consagración de pautas o criterios que deben presidir el conjunto de la actividad que desarrollan las oficinas de farmacia (letra i: «la actuación del farmacéutico deberá coordinarse con los demás servicios sanitarios de la Comu-

B) *Intervención administrativa*. La intensa intervención administrativa de las oficinas de farmacia que deriva de su condición de establecimientos de *interés público* sujetos a la potestad de *planificación* por parte de las CCAA se manifiesta principalmente a través de la técnica de la autorización administrativa a la que se somete tanto la apertura de las mismas como las modificaciones más significativas que puedan afectar a las farmacias (traslado de local o cambios en el mismo, transmisión a terceros distintos del titular inicial, etc.) y que se otorgarán o denegarán con arreglo a los criterios materiales y procedimentales establecidos en la regulación aplicable⁸⁶.

La titularidad de una oficina de farmacia queda por tanto subordinada a una habilitación otorgada por la Administración formalmente calificada como *autorización* administrativa, en coherencia con su calificación legal como establecimiento de titularidad privada. Pero los rasgos específicos que conforman el régimen de estas autorizaciones (en particular, su estricta limitación numérica en función de los módulos poblacionales y de distancias normativamente establecidos y el otorgamiento de las mismas a través de un procedimiento concurrencial formalmente calificado como «concurso» y que tan sólo puede iniciarse de oficio)⁸⁷ la aproximan claramente al terreno propio de los instrumentos jurídicos que habilitan para el ejercicio de actividades calificadas como funciones públicas o servicios públicos en sentido estricto, y dejan muy atrás por supuesto la idea de un «derecho preexistente» —cuyo correcto ejercicio la Administración se limitaría a controlar a través del otorgamiento de la autorización— que es propio de la concepción clásica o tradicional de autorización administrativa⁸⁸.

Pero la densa regulación e intervención administrativa de las oficinas de farmacia no sólo concierne al momento inicial del otorgamiento de la autorización de apertura, sino que se proyecta también de modo muy intenso sobre

nidad Autónoma y especialmente con el equipo de Atención Primaria de su zona de salud, corresponsabilizándose, junto con el resto de profesionales sanitarios y el propio paciente, en la mejora y mantenimiento de su salud y su calidad de vida...»; y letra k: «la garantía de la atención farmacéutica, en su zona de salud, a los núcleos de población en los que no exista oficina de farmacia»).

⁸⁶ Véase al respecto la formulación general contenida en el art. 4 de la Ley. Además de quedar sometidas a la exigencia de las autorizaciones aludidas (apartado a), las farmacias quedan sujetas a la inspección y vigilancia que compruebe el cumplimiento de la normativa aplicable (apartado b) así como a la exigencia de comunicar la información que les sea requerida por las Administraciones competentes y de colaborar con éstas para el fomento del uso racional del medicamento (apartado d).

⁸⁷ La calificación como concursos de los procedimientos de adjudicación de autorizaciones para la apertura de farmacia se realiza por el art. 24.3 y 4 de la Ley 4/1999. Su estricta iniciación de oficio por el Departamento de Sanidad es también una opción que incorpora la Ley aragonesa (art. 24. 2) que se aparta de las reglas que resultaban aplicables con anterioridad con arreglo al RD 909/1978 (vid. art. 4.1, en el que se posibilitaba la iniciación a instancia de los farmacéuticos interesados).

⁸⁸ Esta idea de un derecho preexistente cuyo correcto ejercicio la Administración se limita a controlar a través de la autorización afloraba en el art. 43.2.b LRJPAC, en su versión anterior a la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuando incluía entre los supuestos de silencio positivo a los procedimientos iniciados por solicitudes formuladas por los interesados cuya estimación «habilitaría al solicitante para el ejercicio de derecho preexistentes».

la actividad desarrollada en las mismas, manifestándose en el establecimiento de numerosas obligaciones y limitaciones que afectan a su funcionamiento⁸⁹, así como en el control administrativo de las operaciones de traslado, transmisión y cierre de las farmacias.

C) *Autorización para la apertura de oficinas de farmacia*. La Ley aragonesa de ordenación farmacéutica establece los criterios materiales y el cauce procedimental para la apertura de nuevas farmacias y para la asignación inicial de la titularidad de las mismas.

Los criterios materiales en base a los cuales ha de decidirse la apertura de nuevas farmacias son los módulos de población y de distancias que se determinan de manera pormenorizada en los arts. 12 a 16 de la Ley; criterios que por lo que se refiere en particular a los módulos poblacionales parten de la distinción entre zonas de salud urbanas y no urbanas y ofrecen mayores posibilidades de creación de nuevas farmacias que las que derivaban de la normativa aplicable con anterioridad⁹⁰.

Desde el punto de vista procedimental, debe subrayarse que la Ley opta por someter el procedimiento de adjudicación de nuevas farmacias a criterios de periodicidad anual e iniciación de oficio⁹¹, configurándolo como un concurso público de méritos entre farmacéuticos⁹² que habrá de resolverse con aplicación de un baremo fijado reglamentariamente en el que necesariamente deben valorarse una serie de circunstancias que menciona el art. 24. 3 de la Ley⁹³.

⁸⁹ Véanse al respecto las reglas contenidas en los arts 8 a 11 de la Ley sobre cuestiones tales como la designación de farmacéuticos regentes, sustitutos y adjuntos, presencia de los farmacéuticos en la oficina de farmacia, horarios de apertura y régimen de guardias y vacaciones, publicidad de las oficinas de farmacia, etc. Véase también el régimen de incompatibilidades establecido en el art. 47 y las normas sobre infracciones y sanciones administrativas que incorporan los arts. 48 y ss.

⁹⁰ Con carácter general (véanse los matices que derivan del contenido del art. 14) en las zonas de salud urbanas se establece un módulo de una oficina de farmacia por cada 2.600 habitantes, y en las zonas de salud no urbanas, una por cada 2.000 habitantes. Módulos por tanto más bajos que los que figuraban en el RD 909/1978 (que permitían en cada Municipio una farmacia por cada 4000 habitantes, sin perjuicio de que se contemplase la autorización de una farmacia en todos los núcleos de población en los que vivían al menos 2.000 habitantes), y algo inferiores también a los que fijó el Decreto-Ley 11/1996 (2.800 habitantes en las zonas de salud urbanas) y a los que, con carácter supletorio, fija la Ley 15/1997 (2.800 habitantes por farmacia, sin distinción entre zonas de salud urbanas y no urbanas).

La Exposición de Motivos justifica esta reducción de los módulos poblacionales aduciendo el objetivo de mejorar la atención farmacéutica a la población, así como en las mayores posibilidades de creación de puestos de trabajo para los profesionales del sector.

⁹¹ Sobre la base de los criterios materiales aludidos, se procederá en su caso a iniciar de oficio por el Departamento de Sanidad el procedimiento de autorización de nuevas farmacias en el primer semestre de cada año, una vez conocidos los datos de la última revisión de los Padrones Municipales de habitantes (vid. art. 24.2).

⁹² Se trata en efecto de un concurso público, cuya convocatoria deberá anunciarse en el BOA y que deberá ajustarse a los principios de «publicidad, transparencia y concurrencia competitiva» (art. 24.3).

⁹³ Véase al respecto el desarrollo reglamentario contenido en el Reglamento por el que se regula las oficinas de farmacia y botiquines farmacéuticos aprobado por Decreto 197/2009, de 17 de noviembre.

D) *Traslado, transmisión y cierre de farmacias*. La regulación legal de las farmacias no se limita a contemplar su emplazamiento inicial y la adjudicación de su titularidad, en un momento asimismo inicial, sino que se extiende también, como ha quedado apuntado, al traslado de las mismas (cambio del local donde se ubican, manteniendo la misma titularidad), así como de su transmisión a terceros (cambio de la titularidad de la farmacia) y de su eventual cierre.

La Ley 4/1999 establece así una serie de límites y condicionamientos exigidos para el traslado de las farmacias —que en todo caso deberá producirse por supuesto dentro de la misma Zona de Salud para la que se autorizó (arts. 17 y 18)— cuyo respeto deberá verificarse mediante el otorgamiento de la autorización administrativa al que quedan sometidos los traslados (17.3). Se exige igualmente autorización para la realización de determinadas obras y modificaciones del local comercial en el que se emplaza la farmacia (art. 19).

Por lo que se refiere a la transmisión de la titularidad de la farmacia, resulta admisible, previa la correspondiente autorización, a favor de otro farmacéutico en los supuestos legalmente establecidos⁹⁴. En concreto, debe subrayarse que cabe su transmisión a un tercero mediante venta u otro negocio jurídico *inter vivos*, lo que resulta factible una vez que la farmacia haya estado abierta al público durante tres años consecutivamente y manteniendo la misma titularidad⁹⁵. Y en caso de fallecimiento del titular se abren dos posibilidades: o bien la transmisión a terceros por los herederos del titular de la farmacia en el plazo de dieciocho meses desde su fallecimiento⁹⁶, o bien la continuidad o sucesión en la titularidad de la farmacia por el cónyuge, los descendientes o algunos de los herederos del titular que sean farmacéuticos y cumplan los demás requisitos legales⁹⁷.

A través de estas reglas la legislación aragonesa ha optado por una línea que viene a ser continuista con los criterios que resultaban de aplicación con anterioridad en virtud del RD 909/1978, línea en base a la cual la titularidad de una autorización de apertura de farmacia se incorpora al patrimonio de su

⁹⁴ La existencia de una regulación autonómica de la transmisión de las oficinas de farmacia es una exigencia de la legislación básica estatal, consagrada en el art. 4.2 de la Ley 16/1997. A tenor del mismo, «las Comunidades Autónomas regularán las formas, condiciones, plazos y demás requisitos de las transmisiones de estos establecimientos».

⁹⁵ Vid. art. 20.1 de la Ley, en el que se ha reducido a tres años el plazo de seis años que antes resultaba de aplicación de acuerdo con lo establecido en el art. 5 del RD 909/1978. Pasado el aludido plazo de tres años, el titular de la farmacia adquiere por tanto la facultad de disponer sobre ella mediante «traspaso, venta, donación u otro negocio jurídico *inter vivos*» y con sujeción a la carga de solicitar la preceptiva autorización administrativa.

⁹⁶ Si transcurre este plazo sin que se haya realizado la transmisión, se producirá la caducidad de la autorización administrativa de la oficina de farmacia. Vid. art. 21.1 de la Ley, cuyos criterios son continuistas con los que en este punto incorporó el art. 6.2 del RD 909/1978.

⁹⁷ Vid. art. 21.2 de la Ley.

titular y puede transmitirse a terceros siempre que se respeten los condicionamientos legales aludidos⁹⁸.

Por lo que se refiere por último al cierre de las oficinas de farmacia, subrayaremos tan sólo que los cierres voluntarios y definitivos están sometidos a la carga de su comunicación previa a la Administración sanitaria autonómica con una antelación de un mes (art. 22 de la Ley) y que cabe el cierre forzoso de las oficinas de farmacia por sanción administrativa o por inhabilitación profesional o penal de su titular⁹⁹.

E) *Delegación de competencias a favor de los Colegios de Farmacéuticos*. Las funciones administrativas de intervención y control sobre las oficinas de farmacia han venido ejerciéndose en el marco de una amplia colaboración con la propia organización corporativa de la profesión, esto es, con los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, en los términos que en su momento estableció el RD 909/1978.

En el caso de la Comunidad aragonesa esta colaboración ha tenido continuidad a través de específicos Convenios de delegación de competencias celebrados entre la DGA y los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Huesca, Teruel y Zaragoza y ha quedado también reflejada en el texto de la Ley de ordenación farmacéutica¹⁰⁰.

⁹⁸ Sobre la cuestión de la transmisión a terceros de la autorización de apertura de farmacias se ha producido en los últimos años una viva controversia planteada en torno a la opción contenida en algunas leyes autonómicas de ordenación farmacéutica de excluir totalmente la posibilidad de dicha transmisión. La primera de ellas fue la Ley de ordenación farmacéutica de Extremadura (Ley 3/1996, de 25 de junio), que concibió la autorización de apertura de farmacias como una habilitación de carácter estrictamente personal al prohibir de modo absoluto cualquier forma de transmisión de la misma, tanto por actos *inter vivos* como *mortis causa* (art. 14), lo que implicaba que en todos los casos de jubilación, fallecimiento, incapacidad o renuncia del titular de la autorización debía procederse a otorgar una nueva autorización de apertura con aplicación de los criterios materiales y procedimentales establecidos al respecto. Para las farmacias abiertas en el momento de entrada en vigor de la Ley se permitía tan sólo la transmisión por una sola vez de acuerdo con lo previsto en el RD 909/1978 (Disp. Transitoria 3^a). El mismo planteamiento se plasmaba en la Ley castellano-manchega sobre la materia (Ley 4/1996, de 26 de diciembre), cuyo art. 38 definía la autorización administrativa de apertura de farmacia como personal e intransferible, de modo que la jubilación o el fallecimiento de su titular (entre otras circunstancias) determinaban necesariamente la caducidad de la autorización.

Esta regulación legal fue invalidada por el Tribunal Constitucional (Sentencias 109/2003, de 5 de junio y 152/2003, de 17 de julio) al considerar éste que la transmisibilidad de las farmacias viene impuesta por la legislación básica estatal (art. 4 de la Ley 16/1997), sin perjuicio de la posibilidad de que las CCAA puedan someter dichas transmisiones a requisitos y condiciones.

⁹⁹ Véase sobre ello el art. 4.3 de la Ley estatal 16/1997 y los arts. 23.2 y 3 y 54.2 de la Ley aragonesa 4/1999.

¹⁰⁰ De acuerdo con lo establecido en la Disp. Adicional 2^a de la Ley, el Gobierno de Aragón puede celebrar convenios de colaboración con los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Aragón «con la finalidad de delegar las competencias en materia de apertura, transmisión, traslados, cierres, ampliación y modificación de locales de las oficinas de farmacia, así como el establecimiento de horarios, turnos de guardia y vacaciones».

ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

José Antonio GARCÍA-CRUCES
CATEDRÁTICO DE DERECHO MERCANTIL
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Ignacio MORALEJO MENÉNDEZ
PROFESOR TITULAR DE DERECHO MERCANTIL
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. RÉGIMEN DEL COMERCIO INTERIOR: 1. Título habilitante y delimitación del alcance de la competencia autonómica. 2. Ordenación de la actividad comercial. 3. Fomento y promoción de la actividad comercial. 4. Régimen de precios. 5. Horarios comerciales. 6. Ferias y mercados. 7. Regulación administrativa de modalidades de venta. 8. Referencia al régimen de infracciones y sanciones.– III. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA: 1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en Defensa de la Competencia. 2. El ejercicio de la competencia ejecutiva en materia de «Defensa de la Competencia» por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón. 3. Incidencia de la legislación estatal posterior al Decreto 29/2006. 4. Valoración del sistema de órganos de Defensa de la Competencia adoptado en la Comunidad Autónoma de Aragón.– IV. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS: 1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en orden a la protección de los consumidores y usuarios. 2. La Ley 16/2006, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón. 3. Concepto de consumidor y derechos básicos de los consumidores. 4. Protección de la salud y la seguridad. 5. Protección de los intereses económicos y so-

ciales. 6. Derecho a la información. 7. Derecho a la educación y a la formación. 8. Derecho de participación, representación y consulta. 9. Protección del consumidor en la sociedad de la información. 10. Competencias de las Administraciones Públicas aragonesas, infracciones y sanciones.– V. INDICACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este capítulo es analizar tres competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón de extraordinaria importancia práctica. En efecto, y como nota común a ellas que justifica su tratamiento agrupado, se trata de materias en las que la decisión de los poderes públicos configura el juego de las relaciones económicas en el mercado, de acuerdo con el modelo económico constitucionalizado.

En primer lugar, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la competencia exclusiva en materia de Comercio interior. En el desarrollo y ejecución de su competencia, la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado diversos textos legislativos que, tras distintos procesos de reforma, conforman una normativa relativamente consolidada.

Mayor novedad supone el ejercicio y desarrollo de la segunda de las competencias que se quiere analizar. La Comunidad Autónoma de Aragón tiene la competencia ejecutiva en materia de Defensa de la Competencia. Esta materia, a decir del Tribunal Constitucional, debía subsumirse en la más general de comercio interior. En la actualidad, este título habilitante, como se verá, aparece expresamente acogido en el texto estatutario. En el ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma de Aragón no sólo pondrá en juego su actuación administrativa sino, también y de modo principal, su potestad de autoorganización.

Por último, y siempre con un cierto carácter complejo, también está atribuida a la Comunidad Autónoma de Aragón la materia de Defensa de los consumidores y usuarios. El ejercicio de esta competencia, tal y como se indicará, se limita a la regulación jurídico-pública de la materia. Sin embargo, debe hacerse notar la dificultad que genera ese criterio delimitativo del alcance de la competencia autonómica, al igual que los problemas de acumulación de deberes que, sobre ciertos sujetos, puede ocasionar.

II. RÉGIMEN DEL COMERCIO INTERIOR

1. Título habilitante y delimitación del alcance de la competencia autonómica

El artículo 71, en su regla vigésimo quinta, del Estatuto de Autonomía de Aragón, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia para ejercer «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias» en «Comercio, que comprende la regulación de la actividad comercial, incluidos los horarios y equipamientos comerciales, respetando la unidad de mercado, así como la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, con especial atención a la promoción, desarrollo y modernización del sector. Ferias y mercados interiores».

El reconocimiento explícito de tal competencia, pese a la ausencia de una regla atributiva expresa en el texto constitucional, no ha sido considerado obstáculo para afirmar su acomodo con las exigencias del modelo de distribución de competencias. El Tribunal Constitucional así se ha manifestado en reiteradas ocasiones (vid., por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, F. 3) Por ello, la discusión viene a centrarse en la actualidad no tanto en la vigencia de la atribución de esta competencia a las CCAA como, sobre todo, en lo que hace a su correcta delimitación.

En este sentido, para delimitar el alcance de la competencia autonómica en materia de «comercio interior», debe actuarse en un doble sentido. En primer lugar, habrá que delimitar materialmente su contenido, de acuerdo con cuantos pronunciamientos del Tribunal Constitucional se han ocupado del tema. Por otro lado, se hace preciso concretar el alcance de este título competencial en relación con sus límites derivados de la atribución de otras competencias que pudieran incidir en aquélla.

Desde un punto de vista material, es lugar común insistir en la necesidad de utilizar un concepto flexible. El texto del artículo 71, 25^a del Estatuto de Autonomía de Aragón intenta un cierto grado de precisión, manifestando algunos de los contenidos agrupados bajo la noción de comercio interior (regulación de la actividad comercial, horarios, equipamientos comerciales, regulación administrativa de las modalidades de venta, ferias y mercados interiores), sin agotar necesariamente todos los aspectos susceptibles de ser englobados en ésta. En la norma autonómica vienen a especificarse ciertos ámbitos que tradicionalmente, y sin gran discusión, suelen incluirse en la competencia de comercio interior, en particular la ordenación de la actividad comercial (vid., por todas, STC 124/2003, de 19 de junio), horarios comerciales (vid., por todas, STC 64/2006, de 24 de mayo) y Ferias y mercados interiores (vid., ad ex., STC 40/1998, de 19 de junio) El Tribunal Constitucional, en alguna ocasión, ha precisado el alcance del término «comercio», encuadrando

bajo el mismo «la actividad pública de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único de la actividad comercial» (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, F. 9, y 242/1999, de 21 de diciembre, F. 16) Por ello, pudiera ser acertado referir el contenido material de este título competencial en relación con la actividad de intermediación pero, también, y a salvo de una competencia más específica, la de producción de bienes y la prestación de servicios que llevan a cabo en el mercado los distintos operadores económicos.

Por otro lado, y con el objeto de delimitar el alcance de la competencia autonómica en materia de comercio interior, resulta necesario atender a aquellas otras competencias atribuidas —de conformidad con el texto constitucional— tanto al Estado como a las CCAA y que vinieran a circunscribir aquélla. Con esta finalidad, no estará de más partir de los criterios que, a estos fines, ha sentado el Tribunal Constitucional, para quien, en esta labor, «hay que partir, una vez más, del principio general según el cual las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas son las que ellas mismas han asumido en sus Estatutos (STC 87/1989, F. 3). Igualmente, hemos de aplicar en el presente caso la doctrina de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, F. 2 y 87/1989, F. 3, entre otras)» (STC 190/2000, de 13 de julio)

De acuerdo con estos criterios, resulta razonable considerar que la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de comercio interior viene delimitada por el conjunto de competencias exclusivas que el artículo 149 de la Constitución atribuye al Estado. Dentro del elenco de éstas, y de especial interés para el tema que nos ocupa, habrá que hacer referencia a la competencia estatal sobre «comercio exterior» (art. 149, 1, 10ª CE). En su virtud, la competencia autonómica viene delimitada territorialmente, quedando cercenada a su ámbito territorial propio.

De igual modo, la competencia autonómica sobre «comercio interior» se circunscribe a la regulación jurídico-pública, pues es reiterado el criterio de que, en virtud de lo dispuesto en las reglas sexta y octava del artículo 149, 1 del texto constitucional, se reserva al estado la competencia exclusiva para regular los aspectos jurídico-privados de esta actividad económica. Este criterio es reiterado en la jurisprudencia constitucional (vid. ad ex., SSTC 206/1.997, de 27 de Noviembre ; 88/1.986, de 1 de Julio; 13/1.986, de 30 de Enero ; 40/1.982, de 30 de Junio ; 37/1.981, de 16 de Noviembre) y expresamente ha sido afirmado respecto de la Ley autonómica 9/1989 en la STC 264/1993, de 22 de julio.

Por último, sobre la competencia autonómica en materia de «comercio interior» también incide, a modo de límite necesario, aquel conjunto de competencias atribuidas al Estado y que tienen un significado genérico. En particular, y así lo muestra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el ejercicio de la competencia autonómica sobre comercio interior deberá respetar las deci-

siones estatales derivadas de la determinación de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149, 1, 13^a CE)

Dado el carácter genérico de la competencia estatal, así como la falta de especificidad de la competencia atribuida a las CCAA («comercio interior»), la operatividad de este límite ha suscitado delicadas cuestiones de las que se ha tenido que ocupar la jurisprudencia, dada la imprecisión de los contornos de uno y otro título competencial. En este contexto no estará de más, entonces, que se recuerde la caracterización de la competencia exclusiva del Estado en orden a la bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, pues ésta, a tenor de la STC 124/2003, de 19 de junio, «puede abarcar tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.) (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, ‘se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (STC 112/1995) (STC 21/1999, FJ 5), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero)». De este modo, el juego de relaciones entre la competencia estatal ex artículo 149, 1, 13^a CE y las competencias autonómicas sobre comercio interior se ha concretado en la jurisprudencia constitucional advirtiendo, como señala la STC 77/2004, de 29 de abril, que «el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma. También lo es, sin embargo, que dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica. Como tantas veces ocurre, y es aún más cierto en estas materias conectadas con la existencia de un mercado único en el que todos los factores del mismo están fuertemente interrelacionados, el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos». Este límite es expresamente destacado en el texto del Estatuto de Autonomía de Aragón, pues su artículo 99, 2 advierte que «la Co-

munidad Autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el presente Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado».

2. Ordenación de la actividad comercial

La norma fundamental que establece la ordenación del comercio interior es la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la actividad comercial en Aragón. Esta Ley constituye el cuerpo central que, por un lado, fue objeto de contraste de constitucionalidad (vid. STC 264/1993, de 22 de julio) y, de otro, ha sido completada con otras disposiciones legales así como por normas de rango inferior de desarrollo.

La Ley 9/1989 es una norma que tiene por objeto, a tenor de su artículo 1, «regular la actividad comercial, establecer las medidas necesarias para la reforma y modernización de las estructuras comerciales y determinar el régimen jurídico de las grandes superficies de venta y de diversas modalidades de ventas especiales, desarrollando simultáneamente el principio constitucional de protección y defensa de los consumidores y usuarios».

Su ámbito de aplicación se concreta a través de tres grandes conceptos que explicita el propio legislador autonómico. Estos conceptos son los de actividad comercial, establecimiento comercial y gran superficie.

En lo que hace a la noción de actividad comercial, el texto legal acude a dos criterios para delimitar su alcance. En primer lugar, la norma viene a hacer una delimitación positiva de lo que deba entenderse por actividad comercial, pues, «a los efectos de esta Ley, se entiende por actividad comercial la llevada a cabo por cuenta propia o ajena con la finalidad de poner a disposición de consumidores y usuarios bienes y servicios susceptibles de tráfico comercial» (art. 2,1 Ley 9/1989) La Ley 9/1989 opta, en este punto, por una noción de carácter finalista, pues es el destino a la satisfacción de las demandas de los consumidores y usuarios —y no el contenido material de la actividad— la que viene a calificar ésta. Junto con ese criterio, el legislador completa la noción con una delimitación de carácter negativo, pues sanciona un grupo de exclusiones, en el sentido de que, pese a poder ser encuadradas bajo aquella noción finalista, ciertas actividades quedan fuera del ámbito de aplicación de la norma por expresa disposición legal. Así, quedan excluidos (art. 2, 2 Ley 9/1989):

— Los servicios desarrollados por intermediarios financieros y compañías aseguradoras.

— La prestación del servicio de transporte cualquiera que sea el medio utilizado.

- El ejercicio de profesiones liberales.
- Los suministros de agua, gas, electricidad y teléfono.
- Los servicios de bares, restaurantes y hostelería en general.
- Cualquiera otra actividad comercial que por su naturaleza o por estar así legalmente establecido se encuentre sometida a control por parte de los poderes públicos.

Concretada, en el sentido indicado, la noción de actividad comercial, el legislador intenta fijar otro de los grandes conceptos que delimitan la aplicación de esta Ley 9/1989. En este sentido, el artículo 11 del texto legal advierte que «tendrán la consideración de establecimientos comerciales los locales edificados y las construcciones e instalaciones fijas permanentes, cubiertas o sin cubrir, exteriores o interiores a una edificación, exentas o no, con o sin escaparates, en los que se desarrolle profesionalmente una actividad comercial conforme a lo dispuesto en el artículo 2». Este concepto legal de establecimiento comercial es más reducido del que resulta tradicional en el ámbito jurídico-privado, pues se vincula a una sede física. Por otro lado, y en razón de esa vinculación física, se asegura —aunque no necesariamente— el ámbito territorial de la actividad comercial a desarrollar y que, obviamente, delimita la competencia autonómica en materia de comercio interior.

El último de los conceptos básicos en la aplicación de esta Ley 9/1989 es el de gran superficie. Antes de nada deben señalarse dos ideas que devienen de gran importancia para determinar este concepto de «gran superficie» así como las consecuencias anudadas a tal consideración. En primer lugar, que en virtud de la competencia exclusiva del Estado en orden a fijar las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149, 1, 13ª CE), debe partirse del concepto acogido en el artículo 2, 3 de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista. A tenor de lo allí dispuesto, y de conformidad con el criterio expreso manifestado por el Tribunal Constitucional, merecen tal clasificación «en todo caso, (...) los establecimientos comerciales que, destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2500 metros cuadrados». Esta norma ha sido declarada básica por el Tribunal Constitucional, pues «la finalidad de estos preceptos no es regular la instalación de los grandes establecimientos, a pesar de la intitulación del artículo («Instalación de grandes establecimientos»), sino adoptar una norma básica de ordenación económica respecto del sistema de distribución, en concreto del subsistema de los grandes establecimientos, fijando unos criterios globales de ordenación de este sector que poseen una clara incidencia sobre la actividad económica general: la sujeción de la apertura de tales establecimientos a licencia comercial específica, y su otorgamiento por la Administración autonómica mediante la ponderación de la existencia de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el

nuevo, y los efectos que éste puede ejercer en la estructura comercial» (STC 124/2003, de 19 de junio) Por otro lado, el carácter básico no impide sino que delimita la competencia autonómica. Por ello, se entenderá mejor la precisión que advierte el mismo artículo 2, 3 de la Ley estatal 7/1996, al señalar que «las Comunidades Autónomas establecerán los requisitos, en virtud de los cuales se otorgará la calificación de gran establecimiento».

De acuerdo con las ideas expresadas, el legislador autonómico en el artículo 14.1 de la Ley 9/1989 venía ofreciendo un concepto de gran superficie de contenido plural pues tomaba en consideración un criterio de población a fin de fijar cuantitativamente la noción — en cada caso — de gran superficie. En la redacción original de la Ley 9/ 1989, por tanto, la noción de gran superficie se definía atendida la extensión de la superficie que iba referida, además, a una escala poblacional.

Volviendo a la legislación estatal, conviene advertir que tras las modificaciones introducidas por la Ley 1/ 2010 de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/ 1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista se ha prescindido de la noción de gran superficie. En la Ley 9/ 1989, sin embargo, se ha mantenido la referida noción, si bien se ha dado una nueva redacción al artículo 14 a través del D Ley 1/2010, 27 abril, del Gobierno de Aragón, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Se parte de un criterio puramente cuantitativo (2.500 mts. cuadrados), para incorporar en la calificación de gran superficie un conjunto de previsiones relativas al cómputo de la superficie de referencia atendidas diversas circunstancias.

La referencia a la caracterización de un establecimiento comercial como gran superficie no resulta en absoluto baladí. Tal y como prevé el artículo 14 bis, 1 de la Ley 9/ 1989, la instalación de todo tipo de establecimientos comerciales no se sujeta a licencia o autorización comercial alguna, si bien y con el fin de proteger el interés general, la instalación de las grandes superficies se supedita a la previa licencia comercial otorgada por el Departamento competente en materia de comercio interior de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A fin de realizar los fines perseguidos por la Ley 9/1989 (regulación y modernización de la actividad comercial, haciendo valer el principio de una adecuada protección de los consumidores), el régimen de actuación pública se articula bajo los principios generales que enumera el artículo 3 de este texto legal. De este modo, se destaca la fundamentación de la actividad comercial como manifestación del derecho de libre empresa ex artículo 38 CE, la cual debe actuarse —también por imperativo del texto constitucional— en el marco de una economía de mercado, sujetándose a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Con anterioridad a la reforma del artículo 4 de la Ley 9/1989 por el D Ley 1/ 2010 de 10 de marzo, en la disposición de los requisitos generales para el ejercicio de la actividad comercial en la Comunidad Autónoma de Aragón concurrían exigencias de carácter tanto público como privado. Así, y en primer lugar, el texto legal venía a reiterar una exigencia ya dispuesta por la normativa jurídico-privada, pues el ejercicio de la actividad comercial requiere de la capacidad dispuesta en las normas de Derecho Privado (vid. art. 4, 1 Ley 9/1989). Por ello, y con carácter general, para el ejercicio de la actividad comercial será necesaria la capacidad exigida en el artículo 4 del Código de comercio, si se es una persona natural o, en caso de persona jurídica, haberse constituido de conformidad con las disposiciones mercantiles generales. Esta previsión se mantiene en la vigente redacción del artículo 4 de la Ley 9/ 1989.

Si bien esto era y continúa siendo así, junto con esos requisitos de Derecho Privado, la Ley 9/1989 parecía incorporar otras exigencias de naturaleza jurídico-pública. Así, el apartado 2 del artículo 4 del texto legal venía exigiendo, para el ejercicio de la actividad comercial, que el sujeto interesado satisficiera los siguientes requisitos:

- Estar inscrito en el Registro General de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles.

- Estar dado de alta a efectos tributarios y de Seguridad Social.

- Cumplir las normas técnico-sanitarias que sean de aplicación.

- Acreditar, en su caso, la titulación y colegiación oficial así como prestar las fianzas y demás garantías exigidas por la legislación vigente para la venta de determinados productos o la prestación de determinados servicios.

Estas previsiones que se contenía en el artículo 4, 2 de la Ley 9/ 1989 han quedado abrogadas por la ya referida reforma resultante del D Ley 1/ 2010 de 10 de marzo. Sin perjuicio de ello, la exigencia de inscripción en un Registro General de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles se mantiene para las personas físicas o jurídicas que pretendan desarrollar actividad comercial en Aragón. Se prevé que deban comunicar sus datos al referido Registro en los primeros 3 meses desde el inicio de su actividad (art. 12, 3 de la Ley 9/ 1989). Ahora bien, atendido el carácter administrativo del referido Registro, las consecuencias derivadas de esta falta de inscripción resultarán, en su caso, en la comisión de una infracción que podrá llegar a dar lugar a las correspondientes sanciones administrativas.

En efecto, tal y como resulta del propio artículo 12.1 de la Ley 9/ 1989, la justificación a que responde esta exigencia de inscripción que pesa tanto sobre los sujetos que quieran llevar a cabo una actividad comercial como sobre los establecimientos comerciales obedece a una finalidad puramente informativa y de publicidad. Se busca a través de este Registro administrativo obtener la pertinente información que, a su vez, haga posible el desarrollo por parte de

la Comunidad Autónoma de sus potestades, tanto específicas en el ámbito del comercio interior (ad ex. la misma tarea planificadora, en su caso) como generales (subvenciones, inspección, tributarias, etc.) De hecho, el Preámbulo del Decreto autonómico 69/1990, de 8 de mayo, caracteriza a este registro como «un instrumento de información del sector de distribución que permita conocer tanto a los agentes económicos que operan en dicho sector como los establecimientos donde aquéllos realizan su actividad».

La previsión legal de un Registro General de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles de la Comunidad Autónoma de Aragón fue desarrollada mediante el citado Decreto 69/1990. El artículo primero de este Decreto adscribe el registro al Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón, radicándose en cada uno de los servicios provinciales del Departamento. El Registro consta de dos secciones —la de Empresarios de Comercio y la de Establecimientos Mercantiles— pudiendo ampliarse su número por razones de eficacia o por imponerlo una norma legal (artículo tercero) En lógica correspondencia, la inscripción se causará en uno de los dos libros —de empresarios o de establecimientos— según los casos. Estos libros, junto con el Libro Diario de presentación de documentos, que tiene un marcado carácter instrumental, constituyen los libros obligatorios de este registro (artículo cuarto) Un preocupación que manifiesta el legislador en el citado Decreto 69/1990 es la de lograr la más perfecta adecuación de los contenidos registrales a la realidad del tráfico. Con tal finalidad, y tras reiterar la obligación —«rectius», deber— de inscripción (artículo sexto, 1), la norma dispone dos reglas. En primer lugar, se destaca la facultad de verificación que asiste a la administración y que no es más una manifestación de sus facultades de inspección. Por otro lado, el artículo séptimo sanciona el deber de colaboración de las administraciones locales, en el sentido de que éstas vienen obligadas —«periódicamente y como máximo con carácter anual»— a remitir al registro todas las informaciones a las que hubiera tenido acceso respecto de las altas, bajas y modificaciones que se produzcan en los establecimientos mercantiles radicados en el término municipal.

En lo que hace al modo de proceder a la inscripción, y como norma de desarrollo, se dictó la Orden de 28 de septiembre de 1992, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establece el procedimiento de inscripción en el Registro General de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Delimitados los requisitos que permiten el acceso al desempeño de la actividad comercial, conviene ahora destacar cómo la Ley 9/1989, a los fines perseguidos, clasifica y ordena la actividad comercial diferenciando entre actividad de distribución comercial mayorista y minorista. El criterio de distinción entre ambas actividades es de carácter finalista, pues se atiende al destinatario final de los productos comercializados, acogiéndose en la norma

una noción puramente descriptiva. Así, la actividad comercial mayorista se define como aquella que supone «el ejercicio habitual de adquisición de productos en nombre y por cuenta propios y su reventa a otros comerciantes mayoristas, minoristas o empresarios industriales o artesanos» (art. 7, 1 Ley 9/1989) Por otro lado, el comercio minorista viene conceptualizado como la actividad por la que se desarrolla «el ejercicio habitual de adquisición de productos en nombre y por cuenta propios para su reventa al consumidor final» (art. 8, 1 Ley 9/1989)

La norma sienta un principio que podríamos calificar de «diferenciación de actividad», en el sentido de prohibir la acumulación de la actividad mayorista y minorista que pudiera causar confusión. En este sentido, y como regla general, no cabe el ejercicio simultáneo de los dos tipos de actividades en un mismo establecimiento (art. 7, 2 Ley 9/1989) No obstante, resulta posible que un empresario lleve a cabo tanto la actividad mayorista como la minorista en un mismo establecimiento, siempre y cuando respete una doble exigencia, pues deberá llevar a cabo una actuación diferenciada para cada tipo de actividad y, además, necesariamente, cada una de ellas se sujetará a sus normas propias.

Dentro de la actividad minorista, la Ley 9/1989 añade, también, una regla particular en razón de las específicas circunstancias que pueden concurrir en el sujeto que la lleva a cabo (art. 10) En este sentido, el texto legal acoge dos previsiones particulares en lo que hace a las cooperativas de consumidores y, de otro lado, los economatos y supuestos asimilados. Las cooperativas de consumidores no sufren limitación alguna en lo que hace al ejercicio de una actividad de comercio minorista, pero la norma les impone la obligación —con una finalidad de generar la necesaria transparencia en el mercado— de diferenciación de las ofertas entre aquellas cuyos destinatarios sean sus socios y las que vayan dirigidas a terceros. Respecto de los economatos, se dispone la vigencia de un principio de exclusividad de los destinatarios de la actividad desarrollada, de modo que se sanciona la prohibición de suministrar esos bienes y servicios al público en general.

3. Fomento y promoción de la actividad comercial

La Ley 9/1989 prevé el desarrollo de la acción pública dirigida a establecer, en su caso, la planificación de la actividad comercial, así como a la ejecución de una actividad de fomento encaminada al logro de la necesaria modernización de las estructuras comerciales.

El artículo 15 de la Ley 9/1989 establece la previsión de la elaboración de un Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, advirtiendo que este instrumento tendrá como finalidad la de «establecer las directrices para adecuar el equipamiento comercial en las poblaciones a las necesidades de consumo y compra» (art. 15, 1 Ley 9/1989) A fin de hacer realidad esa finali-

dad, el texto legal sienta los objetivos a perseguir, al igual que se dota de un instrumento para la elaboración del Plan mediante las llamadas Comisiones Provinciales de Equipamiento Comercial.

En primer lugar, y en lo que hace a los objetivos a que ha de atender el Plan General de Equipamiento Comercial, el artículo 15, 3 de la norma advierte que estos serán:

— Lograr un nivel adecuado de equipamiento comercial y una correcta distribución territorial de los establecimientos comerciales.

— Introducir de forma progresiva y armónica los nuevos sistemas de venta comercial.

— Proteger la libre competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa.

— Satisfacer las necesidades de los consumidores, protegiendo sus legítimos intereses.

— Garantizar la seguridad, salubridad y demás condiciones de los establecimientos comerciales.

— La creación de nuevos empleos alternativos en el sector de comercio y el mantenimiento de los existentes adaptándolos a las nuevas estructuras de distribución comercial, así como a las exigencias sociales.

La ejecución de la tarea de planificación se llevó a cabo con el Decreto 112/2001, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobaba el Plan General para el equipamiento Comercial de Aragón. Este texto fue derogado por el Decreto 171/2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la primera revisión del Plan General para el equipamiento de Aragón. En realidad, el vigente Plan está integrado por este Decreto 171/2005 y un segundo texto normativo, como es el Decreto 172/2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Equipamientos Comerciales en Gran Superficie de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este segundo texto legal adecua las exigencias de la planificación para los supuestos de grandes superficies, ordenando la intervención pública sobre la apertura de tales establecimientos, el procedimiento y criterios de evaluación a seguir. En todo caso, conviene observar que, como señala el Preámbulo del citado Decreto 171/2005, «ambos planes se consideran parte del mismo Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, tal como dispone el artículo 14 de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón».

En lo que hace al Plan vigente, resultante del Decreto 171/2005, conviene hacer referencia a dos grandes aspectos.

En primer lugar, el artículo 3 del citado Decreto 171/2005 crea el Observatorio Aragonés del Comercio que, en cuanto órgano de consulta y partici-

pación, tiene atribuidas las funciones de examen de la información comercial, elaboración de informes, y formulación de propuestas de actuación en materia de comercio. Con este órgano de consulta se pretende contar con la participación de expertos en las materias propias de su competencia, quedando adscrito al Departamento competente en materia de comercio.

Respecto del contenido del Plan de Equipamiento Comercial, el texto del Decreto 171/2005 lo concreta por referencia a los siguientes aspectos:

— En primer lugar, fija sus objetivos al «establecer las directrices para adecuar el equipamiento comercial a las necesidades de consumo y compra de los residentes en los distintos municipios y comarcas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta adecuación debe hacerse teniendo en cuenta, las características de la población, la estructura territorial de los asentamientos y las estructuras de la distribución comercial. También es objeto del presente Plan regular el programa y régimen de ayudas destinadas al impulso de la competitividad del comercio, al fomento y desarrollo de la actividad comercial, a la reforma y modernización de las estructuras comerciales, y al urbanismo comercial» (art. 1 del Plan de Equipamiento Comercial de Aragón)

— Por otro lado, dispone una ordenación espacial de las actividades comerciales, a fin de fijar las exigencias que se han de satisfacer. Con esta finalidad, acoge la noción de polaridad comercial (entendiendo por tal «el municipio o puntos geográficos de una comarca donde preferentemente se ubican los equipamientos comerciales. La polaridad comercial es la unidad de referencia para el análisis comercial, que tiene en cuenta el conjunto de municipios coincidentes con las distintas comarcas aragonesas, entre los que destacan uno o varios centros de población que atraen la actividad comercial de los demás») La polaridad comercial se clasifica por niveles o, en terminología del texto legal, rangos (vid. el elenco de polaridad comercial y los rangos atribuidos en el Anexo I del Decreto 171/2005) Esta ordenación espacial se completa con las nociones de «zona de gran afluencia» y de «municipio turístico a efectos comerciales», que se concretan en el artículo 4 del Plan de Equipamiento Comercial de Aragón (vid. el listado que se acompaña como Anexo II del Decreto 171/2005).

— El Plan de Equipamiento Comercial de Aragón se acompaña de sus instrumentos de desarrollo. En particular, se acoge y regula la previsión de distintos planes, tanto de desarrollo con carácter local, estratégico y de reducción de impacto comercial (vid. arts. 6 a 9 del Plan de Equipamiento Comercial de Aragón).

— Fijación de las bases y del régimen general de ayudas para el impulso a la competitividad del comercio.

Junto con la actividad planificadora, la Ley 9/1989 encomienda a los poderes públicos una actuación de fomento. En este sentido, el Gobierno de Ara-

gón, a través del Departamento competente en materia de comercio, «promoverá el desarrollo y modernización de la actividad comercial en todo el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 51 de la Ley 9/1989), adoptando una «política de reforma de las estructuras comerciales encaminada a la modernización y racionalización del sector» (art. 52 de la Ley 9/1989) Para la ejecución de esta actuación de fomento, se dispone, en el marco del Plan de Equipamiento Comercial de Aragón, de distintos programas (de dinamización de comercio urbano; de innovación, nuevas tecnologías y comercio electrónico; de formación e información comercial; de calidad y excelencia comercial; de apoyo al relevo generacional; de comercio rural; de atención a nuevas culturas; de distribución comercial; de relación del comercio con otras actividades sociales de ocio, turismo, cultura, educación o sanidad; de desarrollo de sucursales, marcas y franquicias aragonesas; de internacionalización; y de modernización, reformas y adaptación de comercios a personas con movilidad reducida. Vid. su concreta regulación en los arts. 11 a 22 del Plan de Equipamiento Comercial de Aragón)

4. Régimen de precios

En materia de precios, la Ley 9/1989 acoge como norma general, pues no es posible otra, la libertad para su fijación por parte de los operadores económicos. En efecto, el artículo 5 de la Ley 9/1989 advierte que «los comerciantes tendrán libertad para fijar los precios de los bienes y servicios, sin perjuicio de las limitaciones establecidas por la legislación vigente». Este principio de libertad no es más que la consecuencia de la afirmación constitucional de la libertad de empresa (art. 38 CE), entendida ésta, a decir de la jurisprudencia constitucional, como «un espacio abierto a la autonomía individual» (STC 208/1993, de 28 de junio) El contenido material del derecho de libre empresa supone «una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado» (STC 225/1993, de 8 de julio, F. 3, b)

Ahora bien, como recuerda la norma autonómica, a esa libertad de empresa no se opone el hecho de configurar determinadas excepciones, en las que se cercena la libertad de fijación de precios. Existen sectores en que se da la intervención administrativa incidiendo en la determinación del precio final al amparo de circunstancias particulares en el mercado, como el hecho de la inexistencia o limitación estructural de la competencia que caracteriza el particular sector, las ayudas públicas recibidas en el proceso productivo, las características particulares del producto y la afección de la salud, etc. En estos casos, se ha afirmado que, siendo posible la actuación pública en la concreción del precio, «la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de

las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado» (STC 112/2006, de 5 de abril. En igual sentido, SSTC 127/1994, de 5 de mayo y 109/2003, de 5 de junio) La afirmación de la licitud de esas medidas de intervención en los precios debe salvar, no obstante, el juicio de su adecuación a ciertas limitaciones, como sucede con todas aquellas que delimitan el alcance del derecho de libre empresa. En este sentido, no habrá que olvidar que «en cada caso concreto es necesario justificar la adecuación, necesidad y proporcionalidad de esa intervención pública» (STC 66/1995, de 8 de mayo. Vid., también, SSTC 66/1991, de 22 de marzo y 75/1983, de 3 de agosto).

En el marco vigente, los supuestos de intervención de precios vienen delimitados por el Real Decreto 2695/1997, de 28 de octubre, que ha de merecer la consideración de norma básica al amparo del artículo 149, 1, 13ª CE, y sus posteriores modificaciones y actualizaciones. En este marco, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene atribuida la competencia en determinados sectores (abastecimientos de aguas, transporte urbano, etc.).

5. Horarios comerciales

El artículo 71, en su regla vigésimo quinta, atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de horarios comerciales. La Ley 9/1989 ya advertía un principio de libertad en la fijación del horario de apertura y cierre de los establecimientos, de modo que correspondía a su titular la facultad de concretar éste (vid. art. 6, 1 Ley 9/1989) Sin embargo, se acompañaba esta previsión de otra en cuya virtud el Departamento de Industria, Comercio y Turismo quedaba facultado para sancionar restricciones a esa libertad horaria (art. 6, 2 Ley 9/1989) Sin embargo, esta última norma no superó el control de constitucionalidad, tal y como se resolvió en la STC 264/1993, de 22 de julio.

En este sentido, no estará de más recordar que la fijación de los horarios comerciales es un instrumento de la política económica general, por lo que las normas dictadas por el Estado fijan, en este ámbito, las bases de la ordenación de la actividad económica ex artículo 149, 1, 13ª CE (este criterio se reiterado en numerosas ocasiones en la jurisprudencia constitucional. Vid. SSTC 164/2006, de 24 de mayo; 124/2003, de 19 de junio; 284/1993, de 30 de septiembre; 264/1993, de 22 de julio; 228/1993, de 9 de julio; y 225/1993, de 8 de julio) Por ello, y a fin de poder analizar la regulación de horarios comerciales decidida por la Comunidad Autónoma de Aragón es preciso, con carácter previo, atender a las normas generales que son el resultado de la competencia estatal. En este sentido, y superando la dispersión normativa precedente, el régimen básico de horarios comerciales se concreta en la Ley estatal 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, modificada por el Real Decretoley 20/ 2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. La Ley estatal 1/ 2004 se trata de

una norma básica que suprimía el carácter transitorio de la anterior regulación, fijando los criterios a seguir tanto en lo que hace a los horarios comerciales como a la apertura en días festivos, de modo que, dentro de los límites diseñados en esta norma, podrán las CCAA adoptar las decisiones que estimen oportunas.

De modo esquemático, el contenido de esta Ley 1/2004 puede sistematizarse advirtiendo que:

— El texto legal parte de un principio de libertad del operador económico para fijar el horario de apertura y cierre de su establecimiento, el número de horas diarias de apertura así como los días festivos en que ejercerá su actividad de comercio (art. 1 Ley 1/2004)

— La competencia para fijar los límites a esa libertad horaria y de apertura de festivos corresponde a las CCAA.

— Las CCAA concretarán el horario comercial, pero su competencia queda limitada por la regla de horario global, en el sentido de que éste no podrá tener una duración inferior a noventa horas semanales, correspondiendo al operador económico su concreción horaria a lo largo de los días laborables (art. 3, apartados 1 y 2 Ley 1/2004)

— El número de festivos en que podrá procederse a la apertura de establecimientos comerciales será de dieciséis, pero las CCAA podrán fijar un número mayor o menor, siempre que no sea menor de ocho, decidiendo también sobre el calendario de apertura en festivos.

— De este régimen se excepcionan, y se sujetan a un principio de libertad, los supuestos particulares enumerados en el artículo 5, 1 de la Ley 1/2004 (pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística), así como los llamados por la Ley «establecimientos de reducida dimensión», distintos de los anteriormente señalados, y cuya superficie útil para la exposición y venta al público sea inferior a 300 metros cuadrados. Las CCAA podrán incrementar o reducir esa superficie —y, en consecuencia, atribuir la consideración de «establecimiento de reducida dimensión»— sin que pueda ser inferior a 150 metros cuadrados.

— Si una Comunidad Autónoma no ejerciera su competencia, se entenderá la vigencia de un principio de libertad de horarios a favor del cada operador económico, quien además podrá fijar libremente los doce días festivos de apertura de su establecimiento.

Dentro de este marco, y con respeto de las bases fijadas, la Comunidad Autónoma de Aragón aprobó, en ejercicio de su competencia, la Ley 7/2005, de 4 de octubre, de Horarios Comerciales y apertura en festivos, que ha sido

modificada recientemente por el D Ley 1/ 2013, de 9 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican la Ley 9/ 1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial y la Ley 7/ 2005, de 4 de octubre, de horarios comerciales y apertura de festivos. En este texto, y dentro de los límites diseñados por la Ley estatal 1/2004 tras su modificación por el Real Decreto-Ley 20/ 2012, se han adoptado las pertinentes decisiones en materia de horarios y apertura en festivos.

En primer lugar, y en lo que hace a los horarios comerciales, la Ley 7/2005 adopta un criterio de horario global, fijando éste por referencia a noventa horas semanales a repartir entre los días laborables, y correspondiendo a cada operador económico la libertad para determinar su horario (art. 1, apartados 1 y 3 Ley 7/2005) En todo caso, este horario global podrá variarse, de oficio o a petición de parte interesada, por el Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de Comercio, previa instrucción del oportuno expediente en el que se oirá a los principales afectados (Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria y cada una de ellas individualmente, las Organizaciones Empresariales y las de Comerciantes, de Consumidores y Sindicatos más representativos de la Comunidad Autónoma, así como las que representen a las grandes empresas de distribución) (art. 1, 2 Ley 7/2005) En todo caso, los operadores económicos deberán publicitar suficientemente su horario (art. 1, 4 Ley 7/2005).

Por otro lado, y en lo que hace al régimen de apertura de establecimientos en días festivos, la decisión de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido la de fijar su número en once, sin perjuicio de lo dispuesto para los establecimientos con régimen especial de horarios (art. 2, 1 Ley 7/2005). El horario en esos días festivos de apertura será libremente fijado por el titular de cada establecimiento, (art. 2, 5 Ley 7/ 2005). Las fechas correspondientes a los domingos y festivos de apertura autorizada serán determinadas anualmente por Orden del Consejero competente en materia de comercio, atendiendo de forma prioritaria al atractivo comercial de dichos días para los consumidores, de acuerdo con una serie de criterios legalmente predeterminados (art. 2,2 Ley 7/ 2005).

En último lugar, se sanciona un régimen de libertad horaria y de apertura en festivo para dos categorías de establecimientos. Así, aquellos en que la excepción se justifica en razón de su particular tráfico y que, sustancialmente, son los mismos que contemplaba la Ley estatal (vid. art. 5, 1 Ley estatal 1/2004 y art. 3, 1 Ley 7/2005) Por otro lado, igual consecuencia habrá de seguirse para los denominados «establecimientos de venta de reducida dimensión». Respecto de éstos, la Ley estatal 7/2005 reitera el concepto de la Ley estatal, añadiendo la posibilidad de que el Departamento competente en materia de Comercio podrá variar la superficie útil de referencia, siempre y cuando ésta no sea inferior a 150 metros cuadrados (art. 3, 2 Ley 7/2005).

Como puede comprobarse, la norma autonómica se ajusta a los límites fijados en la norma básica estatal, debiendo destacarse la deslegalización que se hace acerca de la facultad de concretar los límites, dentro de aquellos que marca la Ley 1/2004.

6. Ferias y mercados

A tenor de lo dispuesto en el artículo 71, regla vigésimo quinta, de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la competencia exclusiva en «ferias y mercados interiores». Esta competencia ha sido desarrollada a través de distintas normas. Su régimen actual está constituido por la Ley 1/2007, de 27 de febrero, de Actividades FERIALES Oficiales de Aragón.

Las finalidades de este texto legal aparecen explicitadas en su artículo 1, al destacar como tales «la ordenación, la regulación y la promoción de actividades feriales que, con carácter oficial, se desarrollan en la Comunidad Autónoma de Aragón, así como de las entidades organizadoras de las mismas que desarrollen su actividad en el citado ámbito territorial».

Para atender estas finalidades, la Ley 1/2007 acoge una noción deliberadamente amplia, pues — con una finalidad omnicomprendensiva — sustituye el concepto tradicional por el de «actividades feriales». Éstas son «las manifestaciones comerciales que tienen por objeto la exposición de bienes o la oferta de servicios para favorecer su conocimiento y difusión, promover contactos e intercambios comerciales, lograr mayor transparencia en el mercado y acerca la oferta de las distintas ramas de la actividad económica a la demanda», teniendo como características propias «una duración limitada en el tiempo» y suponer la reunión de «una pluralidad de expositores» (art. 1, 1 Ley 1/2007)

Dado el concepto amplio que asume el texto legal, el legislador autonómico se ha visto obligado a establecer una clasificación de los distintos supuestos que quedan englobados bajo tal noción. De este modo, el artículo 2 del texto legal diferencia y clasifica las distintas actividades feriales en las siguientes:

- Feria. Entendiendo por tal la actividad ferial de carácter periódico, dirigida principalmente al público profesional, y en la que, a salvo de supuestos especiales debidamente autorizados, no se realiza la venta directa con retirada de mercancías.

- Exposición o muestra. Este supuesto coincide con el anterior, salvo en lo relativo a la periodicidad.

- Feria-mercado. En este supuesto, la actividad ferial tiene carácter periódico, presentando la particularidad —con carácter accesorio y no princi-

pal— de la venta directa y con retirada de mercancías, así como el hecho de dirigirse al público en general.

— Se señala, por último, que las actividades feriales se clasifican en multisectoriales, si la oferta exhibida es representativa de bienes y servicios pertenecientes a varias ramas y sectores de la actividad económica, y sectoriales o monográficas, que son aquellas que se circunscriben a determinados bienes o servicios de un único sector.

Con anterioridad a la entrada en vigor del D Ley 1/ 2010, la celebración de una feria o exposición de las contempladas en esta Ley se sujetaba a la necesidad de una previa autorización administrativa por parte de la Comunidad Autónoma. El texto legal detallaba los requisitos de autorización (art. 4 Ley 1/2007), y diferenciaba entre los de orden subjetivo (debe estar organizada por una institución ferial o entidad autorizada), finalista (ha de tender a la promoción comercial de los expositores profesionales, en relación con la actividad económica del territorio en el que se celebra), de oportunidad (no mediar previa autorización de otra feria de características similares en el territorio de influencia), de territorialidad (ámbito mínimo de influencia supracomarcial), de estructuras y medios (pues deberá realizarse en instalaciones adecuadas) y de organización (debe dotarse de un reglamento de participación de expositores. Sobre éste, vid. el vigente art. 6 Ley 1/2007).

Ahora bien, el artículo 23,1 de la Ley 1/ 2007 prevé la existencia de un Registro Oficial de Actividades Feriales de Aragón. Este Registro se configura como un Registro de carácter público y naturaleza administrativa, en el que han inscribirse las personas jurídicas que organicen actividades feriales oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón así como las actividades oficiales o actividades oficiales de interés preferente conforme a lo establecido en los artículos 5 y 8 de la presente Ley. Para beneficiarse de las subvenciones y ayudas para el fomento de actividades feriales, las instituciones feriales y entidades organizadoras no sólo han de reunir los requisitos legal y reglamentariamente previstos sino que, además, han de encontrarse inscritas en el Registro Oficial de Actividades Feriales de Aragón (art. 16, 2 Ley 1/ 2007).

Señalado lo anterior, procede reseñar que uno de los aspectos más importantes que regula la Ley 1/2007 es la relativa a las Entidades organizadoras de las ferias y exposiciones oficiales (arts. 9 y ss.) Esta cualidad de entidad organizadora se atribuye a:

— Las llamadas Instituciones feriales, que son entidades con personalidad jurídica propia, sin ánimo de lucro y cuyo objeto específico es la organización y promoción de ferias y exposiciones oficiales. Tienen plena capacidad y un patrimonio propio. Su estructura orgánica está constituida por un órgano de gobierno en el que participarán sus miembros o asociados de forma proporcional a su aportación económica, por lo que frecuentemente adoptará el régimen de funcionamiento propio de una junta de miembros. Junto con

este órgano decisorio, podrá constituirse un órgano de gestión, que asumirá las funciones de explotación.

— Otras entidades, entendiéndose por tal «aquellas personas jurídicas de carácter público o privado que, sin tener la consideración de instituciones feriales, tengan como objeto, en todo o en parte, la organización de ferias comerciales y cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley para la organización y realización de actividades feriales de carácter oficial» (art. 12)

La Ley detalla el régimen de obligaciones exigibles a las entidades organizadoras de ferias y exposiciones oficiales (art. 13), así como el régimen de control y supervisión a que se sujetan (art. 14) El texto legal también se ocupa de regular el Registro Oficial de Actividades Feriales de Aragón, detallando su estructura, práctica de la inscripción, baja —«rectius», cancelación— y publicidad formal (arts. 23 a 26) 38

7. Regulación administrativa de modalidades de venta

Entre las materias que constituyen título competencial a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón aparece la referente a «la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta» (art. 71, 25^a Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón).

El aspecto más delicado que suscita la mencionada competencia autonómica es la relativa a su alcance. Respecto de esta cuestión, común con la que se planteara en relación con otras Comunidades Autónomas, podemos acudir a dos recursos que nos permitirán una mejor solución al problema, pues disponemos de un reiterado criterio —no siempre lo suficientemente claro— expresado en la jurisprudencia constitucional y, a la par, también contamos con una solución expresa ya que el Tribunal Constitucional se pronunció en relación con la regulación contenida sobre estas materias en la Ley 9/1989.

En lo que hace al primer aspecto, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha afirmado la competencia de las CCAA, cercenando su alcance en razón de las competencias atribuidas al Estado. De este modo, no ha dudado en afirmar que «las Comunidades Autónomas son competentes para la emanación de regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta, en concreto, la venta de saldos, pues así lo permite su competencia en orden a la protección de consumidores y usuarios, y ha afirmado que ello no supone introducir una innovación en el seno de los derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas. Si bien hemos precisado que cuando dicha reglamentación afecta al régimen de competencia entre los ofertantes, y aspira a prevenir o evitar el excesivo recurso a este tipo de ventas, las normas correspondientes no tienen otro encaje competencial que el de la propia defensa de la competencia, que corresponde al Estado» (STC 157/2004, de 23 de septiembre. En igual sentido, vid. SSTC

228/1993, de 9 de julio; 124/2003, de 19 de junio; 148/1992, de 16 de octubre; 62/1991, de 22 de marzo; y 88/1986, de 1 de julio)

Esta competencia autonómica aparece delimitada, sin embargo, por la acción estatal amparada en distintos títulos habilitantes. En concreto, conviene señalar que éstos son:

— La regulación jurídico-privada de las citadas modalidades de venta, pues resulta «de pertenencia estatal la normación de las condiciones generales de contratación o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios, ya que el régimen de unas y otras materias, incardinado en la legislación civil (art. 149.1.8 CE), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado (FFJJ 14 y 19). No es, claro está, que a las normas autonómicas no les quepa disciplinar determinados tipos de venta o articular dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir. De lo que se trata es de que a través de tales normas no se produzca un novum en el contenido contractual o, en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (STC 88/1986, FJ 5). Por último, aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y del usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6 y 8 CE (STC 62/1991, FJ 4 e) y STC 264/1993, de 22 de julio, FJ 5)» STC 157/2004, de 23 de septiembre.

— El Estado podrá regular estas modalidades de ventas al amparo de su habilitación para fijar el régimen de competencia entre los distintos oferentes de productos y servicios.

— En último lugar, la competencia genérica para fijar las bases de la actividad económica (art. 149, 1, 13^a CE), también podrá justificar, en su caso, la intervención estatal en este ámbito.

Por otro lado, la STC 264/1993, de 22 de julio, enjuició la constitucionalidad de algunas de las disposiciones de la Ley 9/1989, por lo que se hace preciso advertir la nulidad de aquellos preceptos de la norma autonómica que no superaron tal control. En concreto, y en los aspectos que ahora nos interesan, fueron declarados nulos los artículos 24, segundo inciso; 30, apartado 2; 35; y 39, apartado 3, letras a) y b) de la Ley 9/1989.

A fin de dar a estas líneas una extensión razonable, carece de sentido efectuar ahora un análisis exhaustivo de la regulación jurídico-pública de las diferentes modalidades de venta que contempla la Ley 9/1989. Por ello, tan sólo se destacarán los principales conceptos y exigencias que dispone este texto legal.

El primer bloque de ventas especiales que conoce y regula la Ley 9/1989 es el relativo a las llamadas ventas no sedentarias, entendiendo por ellas toda venta «que se desarrolla por el vendedor en lugar distinto al de su propio establecimiento permanente» (art. 23 de la Ley 9/1989) La norma autonómica sienta dos prohibiciones de actividad y una particular regulación de cuatro tipos de ventas.

La Ley 9/1989 prohíbe las ventas con previa consignación de productos, pues siempre serán ilícitas aquéllas «consistentes en la remisión al comprador de bienes u ofertas de servicios con el fin de provocar su tácito consentimiento, de forma que si no se desea su adquisición se vea obligado a devolverlos al vendedor» (art. 24 de la Ley 9/1989) Esta prohibición, tal y como señalara el Tribunal Constitucional en su STC 264/1993, de 22 de julio, no genera ningún efecto jurídico-privado. Por otro lado, y como segunda prohibición, se consideran ilícitas las ventas en cadena, en pirámide o bola de nieve (sobre su concepto vid. art. 25, 2 de la Ley 9/1989), reiterándose la prohibición dispuesta en el artículo 23 de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

La tipología de ventas no sedentarias que acoge la norma autonómica viene referida a los siguientes supuestos.

El primer tipo de venta no sedentaria que se contempla es la venta ambulante. Ésta viene definida en el artículo 26 del texto legal, caracterizándose como venta no sedentaria por el hecho de desarrollarse «con empleo de instalaciones móviles», sancionándose exigencias en lo que hace a su ubicación territorial y requiriéndose distintas exigencias administrativas cuya concreción se confía a las administraciones locales, que serán las competentes para conceder las oportunas licencias. El artículo 28 de la Ley 9/1989 concreta los distintos subtipos de venta ambulante.

Junto con la anterior, la norma autonómica contempla las ventas domiciliarias, cuya noción acoge en el apartado primero del artículo 29. Respecto de esta modalidad de venta el texto legal sienta limitaciones a su ejercicio desde un punto de vista objetivo, pues excluye la posibilidad de comercializar cierto tipo de productos a través de esta técnica negocial (ad ex. bebidas y productos alimenticios) De igual modo, se disponen ciertos requisitos para el desempeño de esta actividad así como la exigencia de la preceptiva autorización, cuya concesión corresponde al Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de Comercio.

También se regulan (arts. 31 a 33), como venta no sedentaria, las ventas a distancia. La norma administrativa es necesariamente escueta sobre este extremo, limitándose a disponer los requisitos administrativos para el ejercicio de esta modalidad de venta y sancionando una elemental exigencia de transparencia en la formulación de la oferta (el artículo 32 dispone que «las ofertas deberán ser claras y completas, incluyendo, como mínimo, los datos de iden-

tificación de la empresa oferente, descripción clara del producto o servicio de que se trate, condiciones de venta o de prestación del servicio, precio y forma de pago, garantías, plazo de envío y, si los hubiere, gastos que deban ser abonados por el comprador»)

El último tipo de venta no sedentaria regulado en la Ley 9/1989 es la llamada venta automática, entendiendo por tal aquella «en la cual el comprador adquiere la mercancía o el servicio de que se trate directamente de una máquina preparada a tal efecto y mediante la introducción en la misma del importe requerido, sin que exista intervención alguna del vendedor o de sus dependientes» (art. 34 de la Ley 9/1989). La regulación autonómica carece, como ya se ha destacado, de toda eficacia jurídico-privada, razón que llevó a la jurisprudencia constitucional a declarar la nulidad del artículo 35 de esta Ley. Por otro lado, los artículos 36 y 37 de este texto legal disponen los requisitos de orden administrativo que deben satisfacer tanto el titular que explota la máquina de venta como ésta, a fin de poder actuar esta técnica de ventas.

El segundo grupo de ventas especiales que conoce la Ley 9/1989, se agrupan bajo la nota común de su consideración como «ventas promocionales». La nota común al elenco de supuestos englobados en tal categoría radica en la particularidad que presenta la oferta y en cuya virtud el consumidor, si acepta aquella, dispondrá de una ventaja comparativa con las ventas habituales. Así lo destaca el artículo 38, 1 de la Ley 9/1989, al definir las ventas promocionales como aquellas «en las que las ofertas de bienes o prestación de servicios hechas por el vendedor a los compradores se realizan en condiciones más ventajosas que las habituales».

El primer tipo de venta que el legislador autonómico califica como venta promocional, es la venta a pérdida. La regulación dispuesta para este tipo de ventas de incardinarse en la regulación general de la venta a pérdida, en donde el supuesto se considera desde el punto de vista de la lealtad concurrencial (art. 17 de la Ley de Competencia Desleal) y de ordenación general —estatal— del comercio minorista (art. 14 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista), y obedece a la exclusiva finalidad de tipificar un supuesto de ilicitud administrativa a fin de preservar la debida protección en favor de los consumidores. En lo que hace a este tipo de venta promocional, la Ley 9/1989 parte, en su regulación de la venta a pérdida, del principio general de libertad de precios. Obviamente, y de acuerdo con tal principio, se afirma la procedencia de la venta a pérdida a no ser que la misma venga caracterizada por la concurrencia de determinadas notas que justifican su ilicitud. De acuerdo con el tenor literal de la norma autonómica, se dispone la ilicitud de la venta a pérdida cuando, realizándose de modo sistemático —lo que excluye la ilicitud de los supuestos aislados— concurra, además, alguna de las circunstancias recogidas en el apartado 3 del artículo 39 de esta Ley 9/1989. Ahora bien, no debemos olvidar que la STC 264/1993, de 22 de julio, declaró

la inconstitucionalidad de lo dispuesto en las letras a) y b) del citado artículo 39, 3 de este texto legal. Todo ello lleva a la conclusión de que sólo procede la prohibición —administrativa— de la venta a pérdida, de conformidad con la Ley aragonesa, cuando implicando una actuación sistemática «se haga con el fin de inducir a error a los compradores sobre el nivel de precios de otros productos de venta en el mismo establecimiento» (art. 39, 3, c) de la Ley 9/1989).

Junto con la anterior, y dentro de la categoría de ventas promocionales, la norma que nos ocupa regula la venta con prima. El legislador autonómico acoge un concepto puramente descriptivo respecto de las ventas con prima, pues define a éstas como aquéllas «en las que el comerciante utiliza concursos, sorteos, regalos, vales premios o similares vinculados a la oferta, promoción o venta de determinados productos o servicios» (art. 40, 1 de la Ley 9/1989). La norma autonómica dispone una doble exigencia para poder afirmar la licitud de este tipo de ventas, pues debe respetarse el requisito de la inmodificabilidad del precio o la calidad del producto así como el de veracidad de la oferta durante la vigencia de ésta (vid. art. 40, 2 y 4 Ley 9/1989).

El tercer supuesto de venta promocional que contempla la legislación autonómica son las llamadas ventas en rebajas. Las condiciones a que deben sujetarse estas ventas se recogen en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 9/ 1989. En lo que se refiere a la periodicidad y duración de estas ventas, se confía al criterio de cada comerciante la determinación de los períodos estacionales de mayor interés así como la concreción de la duración de cada período de rebajas (arts. 41, 1 y 41, 2 Ley 9/ 1989). Se sanciona sobre el vendedor un deber de previa puesta a disposición del público de los productos que luego se ofrecerán como rebajados, prohibiéndosele expresamente ofertar, como rebajados, artículos deteriorados o los que hubieran sido adquiridos expresamente con tal finalidad (art. 42 Ley 9/ 1989). Del mismo modo pesa sobre el vendedor un deber de información ya que, en las referidas ventas, junto al precio habitual practicado por el vendedor ha de exhibirse el precio rebajado, quedando habilitada la Administración autonómica para que, bien de oficio o a instancia del comprador o de una asociación de consumidores, compruebe la autenticidad del precio indicado como habitual (art. 41.3 Ley 9/ 1989).

También se califican como venta promocionales las ventas en liquidación. La lectura del artículo 44 de la Ley 9/1989 permite caracterizar a esta técnica comercial como la de que aquellas ventas excepcionales y de finalidad extintiva vinculadas a alguna de las siguientes circunstancias:

- Cese total o parcial del negocio, indicando en caso de cese parcial cuáles son las mercancías objeto de liquidación.
- Cambio de la orientación, actividad o estructura del negocio.
- Transformación de la empresa o establecimiento comercial.

— Venta de existencias del establecimiento de un comerciante fallecido realizada por sus herederos o responsables del negocio, o de un establecimiento traspasado realizada tanto por el transmitente como por el adquirente.

— Supuesto de fuerza mayor que impida el ejercicio normal de la actividad comercial.

— Ejecución de resolución judicial, arbitral o administrativa.

En relación con los dos últimos de los presupuestos enunciados, se advierte que salvo que la liquidación trajera causa de éstos o de un cese total de la actividad, no procede la realización de una nueva liquidación en el mismo establecimiento de productos similares a la anterior en el curso de los tres años siguientes (art. 44, 6 Ley 9/ 1989). Para que se pueda proceder a una venta en liquidación será necesario que se comunique dicha decisión al Departamento de Industria, Comercio y Turismo, precisando la causa. Transcurridos veinte días sin resolución en contrario debidamente razonada por el Departamento, podrá el comerciante iniciar la liquidación en la fecha fijada en su solicitud exhibiendo en un lugar visible del establecimiento la comunicación antes aludida, debidamente sellada (art. 45 Ley 9/ 1989).

De igual modo, se califica como venta promocional la venta de saldo, considerando como tal «aquella cuyo valor de mercado aparezca manifiestamente disminuido a causa del deterioro, desperfecto, desuso u obsolescencia de los mismos, sin que un producto tenga esta consideración por el sólo hecho de ser un excedente de producción o de temporada» (art. 46, 1 Ley 9/1989). El régimen dispuesto para la venta de saldo se centra en sancionar una regla de exclusividad de los establecimientos que ofrezcan tal tipo de productos (art. 47, 1). En tal supuesto, los comerciantes dedicados a tal rama de actividad deberán publicitar tanto su condición como aquella, sujetándose a un deber de previa comunicación a fin de obtener la pertinente autorización administrativa (art. 48, 2 a) y b) Ley 9/1989). Esta autorización, además, no tendrá una vigencia superior a un año, por lo que al vencimiento de ese plazo deberá instarse una nueva autorización (art. 48, 2, in fine). Por otro lado, la norma autonómica también permite, con carácter excepcional, la venta de saldo en aquellos establecimientos que no se dediquen exclusiva y habitualmente a esta modalidad de venta. En estos supuestos, es igualmente exigible la autorización administrativa y se restringe la publicidad de la oferta, pues la misma no podrá llevarse a cabo hasta transcurridos siete días de la solicitud de tal autorización administrativa (vid. art. 48, 1).

En todo caso, el vendedor debe anunciar las ventas de saldos con esta denominación o con la de venta de restos (art. 46, 3 Ley 9/ 1989), y advertir al comprador de las circunstancias concretas que concurren en los productos que vende como saldos y, cuando se trate de artículos deteriorados o defectuosos, estas circunstancias deberán constar de manera precisa y ostensible (art. 46, 4 Ley 9/ 1989).

El último de los supuestos caracterizados como venta promocionales en la Ley 9/1989 es el de las ventas por descuento. Éstas se definen como las ventas «en que los bienes o mercancías se ofrecen al público con un determinado descuento, normalmente expresado en un tanto por ciento, con relación a los precios habitualmente practicados por el comerciante» (art. 49, 1 Ley 9/1989). La imprecisión del concepto legal transcrito obliga a una delicada labor por diferenciar este supuesto de hecho de otros tipos de ventas promocionales que también contempla la norma autonómica, en particular, la venta de saldo y la venta en rebajas. En lo que hace a la primera de ellas, la diferencia que presenta la venta por descuento radica en la inexistencia de tara, defecto, obsolescencia o circunstancia similar en el producto y que caracterizaba la venta de saldo. Por otro lado, la diferenciación entre la venta por descuento y la venta en rebajas es mucho más sutil, pues la comparación de los artículos 41, 1 y 49, 1 del texto legal permite concluir que el único criterio de distinción se hace recaer sobre la exigida periodificación de la oferta en los supuestos de ventas en rebaja (recuérdese el tenor literal del artículo 41, 1 y, sobre todo, el artículo 2 del Decreto 103/1996, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la regulación de venta en rebajas).

El comerciante que decida acudir a la técnica comercial de la venta por descuento, deberá satisfacer las exigencias dispuestas en el artículo 49, 2 de la Ley 9/1989, de modo que su oferta se referirá productos que no presenten circunstancia alguna que desmerezca su valor, sin implicar venta a pérdida, asegurando la disponibilidad de existencias conforme a la demanda esperable y respetando la duración mínima de la oferta que el texto legal fija en veinticuatro horas.

El último bloque de venta que merecen una regulación particular en la Ley 9/1989 está formado por las llamadas ventas con entrega aplazada. La particularidad del supuesto de hecho (vid. art. 50, 1 Ley 9/1989) viene dada por la dilación temporal que media, de forma total o parcial, entre la perfección del contrato de compraventa y la entrega del bien. La norma autonómica, pese a la calificación como venta, extiende su campo de aplicación a otros contratos, pues sujeta a este régimen también aquellos supuestos en que se aplaza la prestación de un servicio. Las exigencias específicas que dispone la normativa autonómica para este supuesto, se reducen a que «el comerciante deberá extender factura haciendo constar las prestaciones debidas y la parte del precio que haya recibido» (art. 50, 2)

8. Referencia al régimen de infracciones y sanciones

A fin de ofrecer un estudio lo más completo posible respecto del régimen autonómico en materia de comercio interior, debe hacerse ahora una breve referencia al régimen de infracciones y sanciones dispuesto por el legislador autonómico.

En este sentido, la primera observación que ha de hacerse es la relativa a la determinación de la normativa en vigor. Así, las disposiciones que sobre estos extremos contenía la Ley 9/1989 fueron derogadas en virtud de la Ley 4/2006, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 8/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, sustituyendo el régimen de inspección y sanción. Esta Ley 4/2006 dio una nueva redacción al capítulo III del Título VI de la Ley 9/1989 (arts. 55 y siguientes).

La Ley 4/2006 sigue los criterios tradicionales en materia de infracciones y sanciones. A través de la necesaria tipificación de las distintas infracciones se pretende lograr la coercibilidad («enforcement») de los deberes impuestos en la parte sustantiva de este texto legal y que deben ser respetados en el desempeño de la actividad comercial. Las infracciones se califican en leves (vid. el elenco de supuestos acogido en el art. 59 del texto legal), graves (vid. los distintos supuestos que tipifica el art. 60 de la norma) y muy graves. Respecto de estas últimas, conviene señalar cómo las mismas no encierran supuestos distintos de aquellos considerados como infracción grave sino, antes bien, se trata de los mismos casos tipificados como infracción grave pero cualificados por alguna de las circunstancias previstas en el texto legal; esto es, cuando en el desarrollo de la conducta prohibida «exista un grave riesgo para la salud o la seguridad de las personas, de los bienes o del medio ambiente, o hayan supuesto una facturación superior a 500.000 euros» o, bien, suponga «la reincidencia por la comisión de más de una infracción grave de la misma naturaleza en el término de un año» (vid. art. 61, a) y b) del texto legal).

En lo que hace a las sanciones, la nueva redacción del artículo 64 de la Ley 9/1989 dispone los criterios generales para su determinación. Las sanciones que, de conformidad con la norma, son posibles, pueden resumirse en el siguiente esquema (art. 63, 3):

— Las infracciones leves podrán ser sancionadas con la sanción de apercibimiento hasta una multa de 4.500 euros.

— Las infracciones graves podrán ser sancionadas con una multa de 4.501 a 25.000 euros.

— Las infracciones muy graves podrán ser sancionadas con una multa de 25.001 a 600.000 euros.

Además, se establecen dos previsiones particulares. En primer lugar, si el beneficio obtenido con la práctica prohibida supera la cuantía de la posible sanción, el artículo 63, 4 de la norma advierte que la multa podrá elevarse hasta el doble del beneficio obtenido de modo específico con tal práctica. Por otro lado, «las infracciones muy graves que supongan alto riesgo para la salud, la seguridad de los consumidores o el medio ambiente, grave perjuicio económico o tengan una importante repercusión social podrán ser sancionadas con el cierre temporal de la empresa o del establecimiento comercial o con la

suspensión de la actividad donde se haya producido la infracción, por plazo no superior a un año. En el caso de producirse reincidencia, se podrá proceder a la clausura definitiva».

La sección cuarta del Capítulo III del Título VI de la Ley 9/1989 establece el régimen a que se sujeta el procedimiento sancionador.

III. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en Defensa de la Competencia

El apartado vigésimo cuarto del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón advierte la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma respecto de la «Promoción de la competencia. El establecimiento y regulación del Tribunal Aragonés de Defensa de la Competencia, como órgano independiente al que corresponde en exclusiva tratar de las actividades económicas que se lleven a cabo principalmente en Aragón y que alteren o puedan alterar la competencia.». Esta regla ha de completarse con lo dispuesto en el artículo 77, apartado decimoséptimo del mismo texto legal, a cuyo tenor corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia ejecutiva sobre «Defensa de la competencia en el ámbito autonómico, en los términos establecidos en la legislación estatal y europea». Ambas disposiciones constituyen una novedad frente al texto precedente.

El análisis de esta competencia autonómica ha de partir de la decisión alcanzada en virtud de la STC 208/1999, de 11 de noviembre, por la que se declaró la competencia ejecutiva, en los términos que luego se detallarán, de las CCAA en esta materia. En esta sentencia, que en su momento generó una notable polémica, el Tribunal Constitucional resolvió la inconstitucionalidad de la —ahora derogada— Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. Este texto legal reservaba al Estado tanto la competencia legislativa como la relativa a la ejecución en la materia de Defensa de la Competencia «en todo o en parte del mercado nacional»

El Tribunal Constitucional afirmó la licitud de la intervención estatal en este ámbito, pues con la misma se «establece un conjunto de intervenciones de los poderes públicos para evitar aquellas prácticas y situaciones «que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste» (STC 88/1986, fundamento jurídico 4). Y estas intervenciones, obvio es, inciden sobre «las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles», ya que, como se dijo tempranamente en la STC 37/1981, fundamento jurídico 3, «toda la acti-

vidad económica y, dentro de ella, la actividad que, en el sentido más amplio, podemos designar como actividad mercantil, aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el Derecho Público y del Derecho Privado»». Sin embargo, ha de llamarse la atención, como así lo hace el propio Tribunal Constitucional, sobre el hecho de que —al menos de forma expresa— la materia «defensa de la competencia» no aparece atribuida en el texto constitucional a favor del Estado. Por otro lado, se afirma en esta resolución que la materia «defensa de la competencia» ha de entenderse integrada en la de «comercio interior», materia ésta en la que las CCAA sí pueden tener atribuido el oportuno título competencial.

Ahora bien, la afirmación de la competencia autonómica en el sentido expuesto, no puede hacernos olvidar la necesidad de destacar sus límites. En este sentido, en la sentencia que nos ocupa se advierte, en primer lugar, que «se infiere con claridad que queda excluido del presente conflicto todo lo relativo a la materia mercantil, sobre la que recae la competencia estatal ex art. 149.1.6 C.E., que hemos incardinado específicamente en el ámbito del Derecho Privado SSTC 37/1981, fundamento jurídico 3, y 88/1986, fundamento jurídico 5.». Por otro lado, resulta obvio que la competencia autonómica ha de sujetarse a un límite más, pues así debe derivarse de la competencia básica del Estado que le atribuye el artículo 149, 1, 13^a de la Constitución, en cuanto que con su ejercicio a favor de la defensa de la libre competencia está definiendo el mismo mercado. En este sentido, manifiesta el Tribunal Constitucional en esta sentencia que «parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal ex art. 149.1.13, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes».

Los razonamientos anteriores llevaron al Tribunal Constitucional a la conclusión de que «la competencia, (que) cabe atribuir a las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de comercio interior se halla, pues, limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado con trascendencia extracomunitaria habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito su-

pracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes; pero, con esas limitaciones, la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos, no puede resultar enervada por la legislación del Estado». En definitiva, las CCAA disponen de un título habilitante en materia de defensa de la libre competencia, pero el carácter de su competencia lo es sólo de ejecución, quedando limitada, además, por el elemento territorial, pues cuando la afección que genere la concreta práctica pudiera calificarse de supraautonómica, también la competencia ejecutiva viene atribuida al Estado.

A fin de no provocar un vacío en la aplicación —competencia ejecutiva— de las normas de defensa de la competencia, el Tribunal Constitucional resolvió diferir la declaración de nulidad de los preceptos sustantivos que desconocían la competencia autonómica y resultaban opuestos a la Constitución, «pues los intereses constitucionalmente relevantes que con ella se tutelan podrían verse desprotegidos en el ámbito en el que la potestad ejecutiva correspondiese a las Comunidades Autónomas». Pero, también, a fin de evitar la persistencia en el tiempo de tal situación, el Tribunal Constitucional advertía que «el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional y, desde luego, establecer los criterios de conexión pertinentes, siempre que resulten constitucional y estatutariamente correctos (STC 243/1994, fundamento jurídico 3) y los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5; 236/1991, fundamento jurídico 6; 243/1994, fundamento jurídico 7, y 196/1997 fundamento jurídico 11)».

Para atender esta necesidad de coordinación, las Cortes Generales aprobaron la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. El artículo 1 de esta Ley 1/2002 fija los llamados «puntos de conexión» que, basados en el criterio de afección territorial de la práctica, delimitan la competencia ejecutiva atribuible a cada administración, al igual que concreta —de un modo que pudiera resultar discutible— los supuestos reservados, en todo caso, al Estado (vid. art. 1, 5 Ley 1/2002) Por otro lado, el artículo 2 de este texto legal determina el procedimiento a seguir a fin de hacer valer la competencia por parte de cada administración, estatuyéndose una «Junta Consultiva en materia de conflictos» (art. 3 Ley 1/2002) como modo de resolución de éstos. Por último, este texto legal crea el Consejo de Defensa de la Competencia, como órgano de coordinación e información entre el Estado y las CCAA dirigido a «promover la aplicación uniforme de la legislación de competencia» (art. 5, 1 Ley 1/2002)

2. El ejercicio de la competencia ejecutiva en materia de «Defensa de la Competencia» por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón decidió el ejercicio de sus competencias ejecutivas en este ámbito y, con tal finalidad, aprobó el Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia en Aragón.

En esta norma, el legislador autonómico viene a amparar su decisión en la citada STC 208/1999, pues «conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en esta Sentencia, las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen competencia en materia de «comercio interior» tienen ciertas competencias ejecutivas en la materia «defensa de la competencia», y este es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón. (...) Así, pues, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón el ejercicio del conjunto de competencias de naturaleza ejecutiva reconocidas en la Ley de Defensa de la Competencia, que se hayan de realizar dentro del ámbito territorial de Aragón, en relación con aquellas conductas que, sin poder restringir la competencia en un mercado de ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado estatal, sean susceptibles de restringir la competencia en todo o en parte del mercado de esta Comunidad Autónoma» (ap. III del Preámbulo del Decreto 29/2006).

De acuerdo con esta justificación, el citado Decreto 29/2006 acoge la decisión autonómica para «posibilitar el ejercicio de las competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene asumidas estatutariamente en materia de Defensa de la Competencia, mediante la creación y regulación de los órganos administrativos necesarios para ello» (Ap. V del Preámbulo del Decreto 29/2006) Estos órganos, a los que se encomienda el ejercicio de la competencia ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma, son el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (en adelante, TDCAr.) y el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón (en adelante, SDCAr.).

El TDCAr. es un órgano que ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, que queda adscrito orgánicamente el Departamento competente en materia de economía, y cuya finalidad es, dentro de sus concretas competencias y facultades, la de «promover y preservar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón el funcionamiento competitivo de los mercados y la existencia de una competencia efectiva en los mismos» (art. 2, 1 Decreto 29/2006) Este órgano tiene su sede en la capital de la Comunidad Autónoma extiende su competencia a todo el territorio de ésta.

De acuerdo con los criterios expresados en la STC 208/1999 y la delimitación de facultades sancionada en la Ley 1/2002, el artículo 3 del citado Decreto 29/2006 delimita las competencias atribuidas al TDCAr. A tenor de este

precepto, corresponde al TDCAr. las siguientes competencias (art. 3 Decreto 29/2006).

En primer lugar, «resolver los procedimientos administrativos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia». De este modo, se atribuye al TDCAr. el conocimiento y enjuiciamiento de aquellas conductas que pudieran calificarse como prácticas colusorias, abuso de posición de dominio en el mercado y, de otro lado, prácticas que por su deslealtad falsearan la libre competencia. En todo caso, y resulta obvio este límite, no habrá que olvidar que el ejercicio de tal competencia por el TDCAr. deberá respetar una exigencia territorial, pues su tarea de enjuiciamiento se reducirá a las conductas citadas cuando sólo y en la medida en que alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, quedando excluidas de su conocimiento aquellas prácticas si afectan a un ámbito supraautonómico.

De igual modo, corresponde al TDCAr. la concesión de «las autorizaciones a que se refiere el artículo 4 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia cuando sean competencia de esta Comunidad Autónoma según los puntos de conexión establecidos en la Ley 1/2002, de 21 de febrero». Respecto de este extremo es necesario hacer una advertencia. Sin perjuicio de lo que luego se dirá con mayor detenimiento, la aprobación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, ha tenido, entre sus muchos efectos, la desaparición de esta competencia, dada la supresión del sistema de autorizaciones —exceptuaciones— singulares anteriormente vigente.

En tercer lugar, al TDCAr. se le atribuye una facultad instrumental para el desarrollo de sus tareas, pues a este órgano corresponde la adopción, de acuerdo con la normativa vigente, de «todas cuantas medidas cautelares estítime oportunas a fin de asegurar la efectividad de sus resoluciones».

También, y en lo que hace al régimen de control de concentraciones empresariales, el TDCAr. tiene atribuidas dos competencias más, pues deberá «emitir informe en los procedimientos de control de las operaciones de concentración económica regulados en la normativa de Defensa de la Competencia, cuando así lo solicite el Tribunal estatal de Defensa de la Competencia» y, de otro lado, procederá a «enviar al Tribunal estatal de Defensa de la Competencia la información que le pueda solicitar en el marco del procedimiento de control de concentraciones regulado en la normativa de Defensa de la Competencia». En coherencia con lo anterior, el TDCAr. podrá «solicitar su personación en los procedimientos de control de las operaciones de concentración económica sujetos a la normativa de Defensa de la Competencia, cuando el proyecto o la operación tenga efectos principales o relevantes sobre empresas radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón». Sobre todos estos extremos, y dada la incidencia de la vigente Ley 15/2007, se volverá más adelante.

Al TDCAr. también se le atribuyen distintas competencias en orden al desarrollo de una labor de promoción («advocacy») de la defensa de la competencia. En este sentido, podrá «dirigir sugerencias o propuestas de actuación relativas a la salvaguarda de la libre competencia a cualquier poder u órgano de la Comunidad Autónoma de Aragón o de las Entidades Locales aragonesas» al igual que, en este ámbito, cumplir con una tarea consultiva, pues está legitimado para «emitir informes en materia de libre competencia a iniciativa propia o cuando sea solicitado para ello por el Gobierno de Aragón o sus Consejeros, el Pleno de las Cortes de Aragón o sus Comisiones, las Entidades Locales aragonesas a través de su Alcalde o Presidente y las organizaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores y usuarios».

Como facultades con una evidente incidencia práctica, al TDCAr. se le atribuye la labor de emisión de informe en dos aspectos importantes, pues así deberá hacerlo «con carácter no vinculante, sobre la apertura de grandes establecimientos comerciales cuya influencia quede circunscrita al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», al igual que habrá de elaborar «el informe a que se refiere el artículo 13 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, cuando así le sea requerido por la autoridad judicial competente, y de acuerdo con los puntos de conexión establecidos en la Ley 1/2002, de 21 de febrero» (indemnización de daños y perjuicios).

Dentro de esta tarea consultiva y de informe, al TDCAr. se le atribuye una particular facultad más, pues deberá «emitir informe, con carácter preceptivo, sobre los anteproyectos de Ley o proyectos de Decreto por los que se modifique o derogue, total o parcialmente, el presente Decreto, así como respecto de las normas que se dicten para su desarrollo».

Dentro del elenco de funciones que corresponden al TDCAr. conviene destacar otra en la que se pone de manifiesto el juego de relaciones que ha de mediar entre este órgano y el SDCAr. Así, al TDCAr. corresponde la labor de «instar, en su caso, la instrucción y tramitación por el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón de procedimientos en materia de defensa de la competencia».

Por último, al TDCAr. se le encomienda el desarrollo de la tarea de coordinación de los órganos aragoneses en materia antitrust respecto de sus análogos en el Estado o en otras CCAA, pudiendo llegar a celebrar — de acuerdo con los procedimientos previstos — los oportunos convenios de colaboración ex artículo 4, 1 de la Ley 1/2002.

La Sección segunda del capítulo Segundo de este Decreto 29/2006 está dedicada a los aspectos orgánicos e institucionales del TDCAr. Éste se configura como órgano colegiado, resultando de aplicación la normativa general prevista para tal supuesto. La composición del TDCAr. se concreta en un presidente y cuatro vocales, cuya designación se hará por el Gobierno de Aragón,

en virtud de Decreto, y previa propuesta del Consejero del Departamento competente en materia de Economía. El nombramiento deberá recaer en personas con una alta cualificación técnica en el ámbito jurídico o de la economía, teniendo una duración de cinco años y pudiendo renovarse por una sola vez. El TDCAr. se verá asistido por un Secretario, cuyo nombramiento recaerá en un funcionario del Departamento competente en materia de economía, y un Letrado, quienes tendrán voz pero no voto en las sesiones de este órgano.

Con el fin de asegurar su independencia, se dispone un régimen de cese y de incompatibilidades para los miembros del TDCAr. El elenco de causas de cese que acoge el artículo 5, 2 del Decreto 29/2006 obedece a tal finalidad. En lo que hace a las incompatibilidades, éstas son absolutas respecto de la carrera judicial y fiscal. Además, los miembros del TDCAr. deberán abstenerse de conocer y participar en aquellos asuntos en los que tuvieran un interés directo o indirecto, así como en todos aquellos casos en que hubieran desarrollado una labor de asesoramiento o de representación a favor de algunos de los interesados en el correspondiente procedimiento.

Los miembros del TDCAr. no perciben retribución periódica alguna, pero sí recibirán las indemnizaciones y dietas oportunas por la asistencia a las reuniones de este órgano y por la elaboración de ponencias.

El otro órgano al que se confía el desarrollo autonómico de la competencia ejecutiva en materia de Defensa de la Competencia es el SDCAr. Éste es un servicio que se crea en el Departamento competente en materia de economía y que, actualmente, depende de la Dirección General de Política Económica.

El artículo 11 del citado Decreto 29/2006 atribuye a este SDCAr. las siguientes funciones.

— Instruir y, en su caso, informar los procedimientos administrativos cuya resolución sea competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, según lo establecido en las letras a) y b) del artículo 3 del Decreto 29/2006.

— Vigilar la ejecución y cumplimiento de las resoluciones que se adopten en aplicación del Decreto 29/2006.

— Comunicar al Servicio estatal de Defensa de la Competencia las denuncias y solicitudes de autorización singular que reciba, así como las conductas detectadas de oficio respecto de las que existan indicios racionales de infracción, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 2/2002.

— Recibir del Servicio estatal de Defensa de la Competencia la comunicación que éste le haga de las denuncias y solicitudes de autorización singular que reciba, así como de las actuaciones que dicho órgano practique de oficio sobre las conductas que existan indicios racionales de infracción, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 2/2002.

— Realizar, a solicitud del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, los estudios e investigaciones necesarios para que éste pueda ejercer sus atribuciones.

— Emitir informe, a requerimiento del Servicio estatal de Defensa de la Competencia, en relación con aquellas conductas que, afectando a un ámbito supraautonómico o al conjunto del mercado nacional, incidan, de forma significativa, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1/2002.

— Solicitar, en su caso, la convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos previstos en el artículo 3 de la Ley 1/2002.

— Llevar la gestión administrativa del Registro de Defensa de la Competencia de Aragón.

— Comunicar a los órganos estatales de Defensa de la Competencia los procedimientos que afecten o puedan afectar a la libre competencia en el ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional.

Por último, el Decreto 29/2006 crea el Registro de Defensa de la Competencia de Aragón. En éste se han de inscribir «los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón haya autorizado y los que haya declarado prohibidos total o parcialmente». Sobre el contenido de este registro incide la vigente Ley 15/2007, sobre la que más adelante se volverá, en el sentido de que sus contenidos han de verse reducidos como consecuencia de la supresión del sistema de excepciones que permitía la legislación vigente. Este registro es público y queda bajo la salvaguarda del SDCAr.

3. Incidencia de la legislación estatal posterior al Decreto 29/2006

El Decreto 29/2006 es una norma autonómica que se dictó bajo la vigencia de la Ley estatal 16/1989, de Defensa de la Competencia. En esta norma estatal se acogía un modelo antitrust que se ha visto fuertemente alterado tras la derogación de aquel texto en virtud de la vigente Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La Disposición Final Tercera de la vigente Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia señala que este texto legal entró en vigor el día 1 de septiembre de 2007, salvo en lo relativo a la política de clemencia que regulan sus arts. 65 y 66 (cuya eficacia fue pospuesta hasta la promulgación del Reglamento de Defensa de la Competencia, el cual fue aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) La entrada en vigor de la Ley 15/2007 ha de alterar lo que hasta ahora venía siendo la práctica seguida por las autoridades antitrust y provocará, probablemente, un mayor protagonismo de las actuaciones de lucha contra los cárteles y otras prácticas anticompetitivas.

La Ley 15/2007 modifica, desde el punto de vista de sus contenidos, las funciones atribuidas a los órganos encargados de la aplicación de la normativa protectora de la libre competencia. (Este régimen de funciones se ha visto reordenado, aunque sin sustanciales modificaciones materiales, por lo dispuesto en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). Por ello, es de máxima importancia tener presente el esquema de funciones, facultades y potestades que, de acuerdo con el nuevo texto legal, han de considerarse atribuidas al TDCAr. En este sentido, cabe señalar —de modo muy esquemático— las siguientes reglas.

La Ley 15/2007 contiene una cláusula general habilitante a favor de los órganos autonómicos encargados de su aplicación. En este sentido, la norma ordena una equiparación de la autoridad autonómica antitrust con la entonces Comisión Nacional de la Competencia, sustituido en la actualidad por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC. Vid. art. 1 y D.A. Segunda de la Ley 3/2013) y que se acoge —para el ámbito territorial respectivo— en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 15/2007. Por otro lado, y en virtud de la citada equiparación, las funciones, facultades y potestades atribuidas a la CNMC también se asignan a los órganos autonómicos y, por tanto, en razón de su caracterización, al TDCAr. y al SDCAr. No obstante lo anterior, habrá que excluir aquellas materias en que media una reserva a favor de la CNMC (ad ex. aplicación de los arts. 81 y 82 TCE) o en que se modaliza la competencia de los órganos autonómicos.

De todos modos, como novedades expresamente destacadas en la propia Ley 15/2007 y que resultan del máximo interés para entender las competencias atribuidas al TDCAr., conviene señalar, junto con lo dispuesto en el Decreto 29/2006, las siguientes:

— La posibilidad de emitir declaraciones de inaplicabilidad, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 15/2007.

— La potestad para emitir un informe anual sobre ayudas públicas, valorando los criterios de concesión y sus efectos competitivos (art. 11, 5 de la Ley 15/2007).

— Emisión de informe sobre operaciones de concentración con particular incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma, en los términos que acoge la Disposición Adicional Décima, apartado 3 de la Ley 15/2007 (que modifica el art. 5, dos, letra b de la Ley 1/2002).

— El TDCAr. está legitimado activamente para impugnar actos administrativos de los órganos autonómicos y locales, así como disposiciones normativas con rango inferior a la Ley, que obstaculicen la competencia efectiva en el mercado.

— De acuerdo con el art. 16 de la Ley 15/2007, también se encomienda a los órganos autonómicos la aportación de información y la presentación de

observaciones ante los órganos jurisdiccionales en aquellos procesos de aplicación de los arts. 1 y 2 de la Ley 15/2007 (no así de cuanto dispone el art. 3 de este texto legal), de conformidad con las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil (que fue modificada por la Ley 15/2007).

— Atribución, dentro de su ámbito territorial de competencia, de la función arbitral a favor del TDCAr. (art. 24, f, de la Ley 15/2007, sustituido por el art. 5.1.a] de la Ley 3/2013).

— El TDCAr. tiene atribuidas las competencias consultivas que acoge el art. 25 de la Ley 15/2007. En particular, conviene destacar la función de informar los «proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia» (art. 25, a, de la Ley 15/2007, sustituido por el art. 5.2 de la Ley 3/2013).

— De igual modo, el TDCAr. ha de desarrollar la labor de «advocacy» o promoción de la libre competencia (art. 26 de la Ley 15/2007), cuyos resultados deben ser objeto de la oportuna publicidad (art. 27 de la Ley 15/2007, sustituido por el art. 5.1.h] de la Ley 3/2013).

— El TDCAr. deberá, en su caso, resolver la terminación convencional de los procedimientos, de acuerdo con cuanto dispone el art. 52 de la Ley 15/2007.

— Adopción de medidas cautelares (art. 54 de la Ley 15/2007).

— Publicación de Comunicaciones en los términos y sentido que advierte la Disposición Adicional Tercera de la Ley 15/2007.

4. Valoración del sistema de órganos de Defensa de la Competencia adoptado en la Comunidad Autónoma de Aragón

La aprobación de la Ley 15/2007 suscita, en relación con las materias que nos ocupan, una particular e importante cuestión. El legislador autonómico optó por reiterar una estructura de órganos de defensa de la competencia que, teniendo su origen en la vieja Ley de Prácticas Restrictivas de la Competencia de 1963, se correspondía con el modelo orgánico que estaba vigente —en aquel entonces— en la legislación estatal (Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia) Sin embargo, con ese proceder vino a eludirse la discusión sobre el problema de la configuración de los órganos de defensa de la competencia que en aquel momento constituía una de las cuestiones capitales del proceso de reforma de la legislación estatal y que, después, tuvo su concreción en la vigente Ley 15/2007.

En efecto, desde principios de los años noventa, en España se había abierto un profundo debate acerca de las exigencias que debían salvaguardarse en la configuración de los órganos administrativos a los que se atribuían las potestades y competencias en materia de Defensa de la Competencia. En esa discusión, se hicieron valer distintos argumentos que abogaban por una reordenación del órgano al que se encargara la tarea de instrucción, pues el modelo

entonces vigente adscribía esa tarea a un Servicio de Defensa de la Competencia que estaba integrado, y por tanto devenía dependiente, en el Ministerio de Economía y Hacienda. El debate, y la ejemplar publicidad con que se llevó a cabo desde instancias oficiales, dio lugar a un texto, auténtico antecedente de la vigente Ley 15/2007, en el que se plasmaban las soluciones de mayor aceptación y que luego cristalizaron en la normativa vigente. En este sentido, y en relación con el aspecto que ahora interesa, conviene destacar como ese texto, conocido como el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Español de Defensa de la Competencia, realizaba una clara opción por una estructura orgánica de carácter unitario, pues «la eficiencia en la asignación de recursos, la eficacia e independencia del sistema se verían reforzadas mediante la unificación del SDC y del TDC, naturalmente manteniendo la necesaria separación entre las fases de instrucción y resolución del procedimiento sancionador» (Libro Blanco para la Reforma del Sistema Español de Defensa de la Competencia, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 20 de enero de 2005, p. 33).

Este modelo es el que se formalizó en la vigente Ley 15/2007, y fue acogido —curiosamente, con anterioridad— en alguna norma autonómica (vid. arts. 7 y siguientes de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid). La finalidad a la que responde esta opción de política legislativa no es otra que la de buscar el reforzamiento de una mayor independencia en la instrucción y resolución de los expedientes antitrust, a través de la configuración de autoridad única en la que, careciendo de toda suerte de dependencia gubernamental, vinieran a reunirse las distintas funciones, respetando la necesaria separación entre la tarea de instrucción y la de resolución, pues esa separación encierra una garantía vinculada a elementales derechos fundamentales con expreso reconocimiento constitucional (vid. art. 24 CE).

Desde este punto de vista, podría cuestionarse si no sería preferible la oportuna modificación legislativa por la que se integraran en Aragón los distintos órganos con los que la Comunidad Autónoma, en uso de potestad de autoorganización, se ha dotado a fin de ejercer sus competencias en materia de Defensa de la Competencia. Este es un problema común con el resto de CCAA que han configurado su propia estructura orgánica para el ejercicio de tal competencia (con la salvedad antes indicada).

IV. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en orden a la protección de los consumidores y usuarios

El artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que «todas las personas, como consumidoras y usuarias, tienen derecho a la protección de su salud y su seguridad», para añadir que «la Ley regulará el derecho de consu-

midores y usuarios a la información y la protección, así como los procedimientos de participación en las cuestiones que puedan afectarles». Por otro lado, el artículo 71, regla vigésimo sexta, del mismo texto legal advierte la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en «consumo, que, en todo caso, comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios; el fomento de las asociaciones; la formación y educación para el consumo responsable, así como la regulación de los órganos y procedimientos de mediación». Además, la regla vigésimo octava del citado artículo 71 también atribuye el carácter de competencia exclusiva a la que asiste a la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con la «publicidad, que, en todo caso, incluye la regulación de la actividad publicitaria conforme a los principios de objetividad y veracidad».

Sobre este marco de referencia se va a estudiar ahora la normativa autonómica de protección de los consumidores y usuarios. En todo caso, no estará de más realizar alguna advertencia previa que puede ayudar en el análisis de las normas por las que se ha desarrollado la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma. En primer lugar, la afirmación —«sic et simpliciter»— de una competencia autonómica sobre «defensa de los consumidores y usuarios» debe ser matizada, en el sentido de que no constituye una «materia» que, por sí misma, sea susceptible de «competencia» sino, quizás mejor, un principio informador del ordenamiento jurídico (art. 51 CE) que cumple una doble función, pues ha de informar la legislación existente pero, también, ha de atender una función prelegislativa, en el sentido de actuar las distintas competencias de las diferentes administraciones en distintos ámbitos y con la finalidad del logro de una mejor tutela del consumidor mediante la promulgación de normas jurídicas y la actividad administrativa. En ese sentido, cabe recordar la afirmación que hiciera el propio Tribunal Constitucional en su STC 62/1991, de 2 de Marzo, cuando advierte que «dicha norma —se refiere al art. 51 de la Constitución— no es conceptuable como distribuidora de competencias, si bien introduce un concepto de gran laxitud, no contemplado expresamente en el artículo 149, 1º CE entre las competencias reservadas al Estado frente a las Comunidades Autónomas» (en igual sentido, vid. STC 71/1982, de 30 de Junio; y STC 88/1986, de 1 de Julio; entre otras). Con total claridad se expresa la STC 15/1989, de 26 de Enero, en donde el Tribunal Constitucional pone de manifiesto que «como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en estos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre defensa del consumidor y usuario corresponden a determinadas Comunidades Autónomas —entre ellas las ahora impugnantes—, las cuales, en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales. La defensa del consumidor y usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos sin necesidad

ahora de mayores precisiones, (...), ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía». Estas ideas pueden ratificarse si se atiende a la distribución competencial que establece la propia Constitución, dentro de la cual no aparece la defensa de los consumidores y usuarios como un título competencial sino como un principio rector de las mismas. Por ello, parece que habrá que concluir afirmando que, probablemente, la defensa y protección de los consumidores deba ser considerada no tanto como una «materia» sobre la que se proyecte una posible «competencia», sino una vertiente o aspecto del desarrollo y ejercicio de las competencias que cada administración territorial —también la autonómica— tiene reconocidas.

Esas ideas nos llevan, entonces, a encarar el problema de los límites que debe respetar la normativa autonómica dictada para la defensa y protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, y advirtiendo las muchas dudas que todavía pueden subsistir, cabe señalar que las CCAA deberán cercenar el ejercicio de su potestad legislativa a las disposiciones de Derecho Público, con exclusión de los aspectos penales y procesales, sobre esta materia. De igual modo, no habrá que olvidar la incidencia que pudiera tener en este ámbito tanto la competencia autonómica como la estatal en relación con el comercio interior, en el sentido indicado anteriormente. En todo caso, parece claro que debe excluirse de la competencia autonómica toda la normativa jurídico-privada (vid. art. 149, 1, 6ª y 8ª CE), tal y como antes señalara.

2. La Ley 16/2006, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón

La norma autonómica fundamental en el ámbito que ahora nos interesa es la Ley 16/2006, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón. Esta norma deroga su antecedente, esto es, la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La proximidad temporal de ambos textos aconseja, a fin de entender mejor el vigente, detenerse en la justificación que se ofrece para respaldar la nueva Ley. En el Preámbulo de la citada Ley 16/2006 se advierte que su causa fundamental radica en que la vieja norma «resulta(ba) necesitada de actualización». En este sentido, se añaden como razones para amparar el cambio normativo «la incidencia de la reciente producción normativa europea en la materia y, sobre todo, la necesidad de incorporar la protección del consumidor a nuevas situaciones derivadas de la implantación de nuevas tecnologías». Este último aspecto merece una mayor atención del legislador, quien advierte, como principal novedad del texto legal, «la protección del consumidor en el contexto de las nuevas tecnologías o, si se quiere utilizar la denominación técnico-jurídica, en el contexto de la sociedad de la información», resultado que

quiere alcanzarse afirmando la vigencia de un «principio básico de equiparación necesaria en la protección del consumidor en la sociedad de la información». Junto con los anteriores, también se ofrecen otros fundamentos del nuevo texto legal, pues se ha querido «aprovechar esa coyuntura para reforzar las cuestiones relativas a inspección, eficacia y control, así como para adoptar un derecho sancionador más eficaz y para incluir nuevas concepciones protectoras», a la par que quiere darse «un decidido apoyo a la mediación y el arbitraje de consumo, que incluye medidas de fomento que inciden en el mundo de la contratación administrativa».

El objeto de la Ley 16/2006 se concreta en el artículo 1 de este texto legal, al afirmar que lo constituye «la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón». Del precepto transcrito se deriva, pues no podía ser de otro modo, la limitación territorial de la propia ley. Pero, también, no estará de más advertir que, tal y como hiciéramos antes, el contenido material de las disposiciones de este texto legal debe calificarse como el propio de las normas jurídico-públicas o de carácter administrativo, quedando excluida su eficacia jurídico-privada.

Por otro lado, el artículo 2, 1 de la norma advierte de la vigencia de un principio general de protección de los consumidores y usuarios, pues «las Administraciones públicas de Aragón garantizarán con medidas eficaces la defensa y protección de los consumidores y usuarios, dentro del ámbito de su competencia». Quizás pudiera afirmarse el carácter reiterativo de esta disposición, pues la vigencia de tal principio a favor de los consumidores viene asegurada con lo dispuesto en el artículo 51 del texto constitucional que, como advierte el artículo 53, CE, «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».

3. Concepto de consumidor y derechos básicos de los consumidores

El artículo 3, 1 de la Ley 16/2006 define al consumidor y usuario como «las personas físicas o jurídicas y las entidades asociativas sin personalidad jurídica que, en concepto de destinatarios finales, adquieren, utilizan o disfrutan productos, bienes o servicios de naturaleza pública o privada»

Lo primero que llama la atención acerca de esta noción de consumidor y usuario que acoge la norma autonómica es la relativa a su razón de ser. Podría pensarse que, quizás, es un elemento necesario sobre el que ha de pronunciarse el legislador. Sin embargo, entiendo que cabe hacer una doble observación. En primer lugar, esta noción viene a delimitar el ámbito de aplicación de la norma autonómica, en el sentido de tratarse de una noción puramente funcional, estos es, como advierte el inciso primero del citado artículo 3,1 del texto legal, «a los efectos de esta ley». Por otro lado, el cotejo de la noción legal

asumida en el citado artículo 3,1 de la Ley 16/2006 y el que aparece recogido en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, permite concluir —aunque con matizaciones— en su sustancial coincidencia.

De todos modos, sí puede resultar oportuno hacer una valoración del concepto legal de consumidor y usuario que recoge en el citado artículo 3, 1 de la Ley 16/2006. En primer lugar, la norma es farragosa y podría haberse formulado un concepto mucho más sencillo. Aún así, y si se compara con su precedente, debe destacarse que supone una mejora y simplificación. Por otro lado, la norma acoge bajo ese concepto tanto al consumidor jurídico como al consumidor material. De este modo, son protegidos no sólo quienes se han vinculado jurídicamente con la contraparte (productor del bien o prestador del servicio) sino, también, quien usa o disfruta del bien o servicio. Además, y pese a la tendencia contraria que parece caracterizar las últimas normas comunitarias, se dispensa la protección no sólo a favor del consumidor persona natural sino, también, se extiende a las personas jurídicas e, incluso, a «entidades asociativas sin personalidad jurídica».

El elemento fundamental en la noción de consumidor y usuario que acoge la norma autonómica es el de ser «destinatario final». Es esta característica del sujeto que adquiere el bien o disfruta el servicio la que viene a justificar la protección que intenta brindarle la norma. El ser «destinatario final» significa que se actúa en el mercado pero al margen de cualquier finalidad empresarial o profesional. Por ello, el artículo 3, 3 de la Ley 16/2006 advierte expresamente que «no tienen la condición de consumidores y usuarios los sujetos anteriores cuando adquieren, utilizan o disfrutan bienes, productos o servicios con el fin de integrarlos en la organización o ejercicio de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios».

En razón de un criterio de oportunidad, el legislador autonómico, y con fundamento en la situación de desigualdad e inferioridad, advierte la presencia de colectivos de consumidores especialmente protegibles, a los que quiere prestar una atención prioritaria. De acuerdo con cuanto dispone el artículo 5, 1 de la Ley 16/2006, estos colectivos son los niños y adolescentes, los enfermos, las personas con discapacidad, las personas mayores, las mujeres gestantes y los consumidores económica y socialmente más desfavorecidos.

Con cierto carácter programático, el artículo 4 de la Ley 16/2006 atribuye a los consumidores y usuarios un conjunto de derechos que considera básicos y que son objeto de regulación en este texto legal. De acuerdo con el tenor literal de la norma, corresponde como derechos a los consumidores y usuarios:

— La efectiva protección frente a los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad, incluyendo aquéllos que amenacen al medio ambiente.

— El reconocimiento, protección y realización de sus legítimos intereses económicos y sociales.

— La indemnización y reparación efectiva de daños y perjuicios producidos en los bienes, derechos o intereses que esta Ley tutela, de conformidad con la legislación vigente.

— La información veraz, suficiente, comprensible, inequívoca y racional sobre las operaciones y sobre los distintos productos, bienes y servicios de naturaleza pública o privada susceptibles de uso y consumo, de acuerdo con la normativa vigente.

— La educación y formación en materia de consumo.

— La constitución de asociaciones de consumidores y su representación por medio de éstas, así como la audiencia en consulta y participación de dichas asociaciones en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que afecten directamente a los consumidores.

— La especial protección en aquellas situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en que puedan encontrarse individual o colectivamente.

La enumeración legal se cierra con una cláusula general («cualquiera otros que puedan resultar reconocidos en el desarrollo reglamentario de esta Ley o en cualesquiera leyes con incidencia directa o sectorial en materia de consumo.») que bien pudiera significar un riesgo de deslegalización en esta materia.

El reconocimiento y atribución de estos derechos básicos a los consumidores se acompaña, también, de una norma bien intencionada pero que puede suscitar más de un reparo jurídico. En efecto, el artículo 7 de la Ley 16/2006 señala que «es nula la renuncia previa al ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley, así como todo pacto que tenga por objeto la exclusión de su aplicación». Desde luego, la finalidad de la norma es acertada y encomiable. Quizás, no lo sea tanto el recurso técnico, pues la eficacia de una norma de este tipo vendrá asegurada —principalmente— por sus efectos jurídico-privados, de tal modo que la privación de derechos quede así impedida. Dado el contenido y finalidad de la Ley 16/2006, esta norma no asegura —ni puede hacerlo— esa eficacia jurídico-privada que queda confiada a las normas generales (art. 10 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias). Por ello, la eficacia de esta previsión legal deberá asegurarse mediante otros recursos técnicos, de modo que la prohibición de la renuncia anticipada y del pacto de exclusión, de carácter administrativo, podrá, quizás, tipificarse como infracción cuya represión sí pudiera arbitrarse a través de este texto legal.

4. Protección de la salud y la seguridad

El Capítulo primero del Título I de esta Ley 16/2006 tiene por objeto la tutela de la salud y la seguridad de los consumidores. Con tal finalidad, el texto legal sanciona una obligación general por la que «los productos, bienes y servicios que por cualquier título se pongan a disposición de los consumidores han de ser seguros, no debiendo implicar riesgos para su salud o su seguridad» (art. 8,1 Ley 16/2006)

La exigencia de seguridad se concreta en una obligación —«rectius», deber— exigible a los productores y comercializadores y que tiene una doble concreción. En primer lugar, se entiende satisfecha la exigencia de seguridad cuando los productos y bienes «se ajustan con idoneidad a las disposiciones específicas sobre seguridad de los reglamentos o normas de calidad que les resulten de aplicación» (art. 8, 2 Ley 16/2006) En aquellos supuestos en que no exista esa previsión reglamentaria, el texto legal se ve obligado a formular un criterio general, considerando que el producto es seguro cuando «en condiciones normales o previsibles, incluidas las de duración y, en su caso, de puesta en servicio, instalación y de mantenimiento, no comporten riesgo alguno o presenten únicamente riesgos mínimos compatibles con el uso del producto, dentro del respeto de un elevado nivel de protección de la salud y de la seguridad de las personas» (art. 8, 2 Ley 16/2006)

Con escasa técnica jurídica, el artículo 9 de esta norma acoge el elenco de sujetos responsables a los que cabe exigir el cumplimiento de la obligación de seguridad de los productos, bienes y servicios. En realidad, la norma citada no dispone un criterio de imputación, en sentido técnico-jurídico, sino, tan sólo, el listado de los sujetos que pueden incurrir en la pertinente responsabilidad. Por ello, la imputación de las infracciones deberá actuarse de acuerdo con las particulares reglas dispuestas en sede de infracciones, así como las normas generales.

En todo caso, los sujetos a los que cabe exigir esta obligación de seguridad, deberán actuar unos concretos deberes que, a fin de hacer valer aquélla, dispone el texto legal. En este sentido, la lectura del artículo 10 de la Ley 16/2006 permite ordenar esos deberes del siguiente modo. En primer lugar, un deber genérico de información, pues deberán advertir a los consumidores de los riesgos anudados a la normal utilización del producto, delimitando así la seguridad esperable del producto. Por otro lado, un deber de vigilancia, en el sentido de que estos sujetos deberán adoptar las medidas oportunas para conocer, en todo momento, los riesgos que pudieran presentarse en el uso del producto, a fin de actuar en consecuencia. En tercer lugar, un deber de información de uso, a cuyo través deberán ofrecer a los consumidores las informaciones necesarias para el adecuado uso, montaje, y mantenimiento del producto adquirido. También deviene exigible un deber de concreción de destinatarios, en cuya virtud los sujetos responsables deberán indicar «las cate-

gorías de consumidores que estén en situación de mayor peligro en el consumo o utilización de los productos, servicios o actividades, con expresa advertencia de las personas a las que tal consumo o utilización estén prohibidos». En último lugar, se dispone un deber de adecuada presentación del producto, de tal manera que su presentación y, en particular, su etiquetado ofrezcan las informaciones de seguridad pertinentes.

La falta de seguridad de un producto genera, básicamente, dos consecuencias. Así, el artículo 12 de la Ley 16/2006 advierte de las facultades específicas que, en materia de vigilancia y control, asisten a los órganos de la Comunidad Autónoma, en el sentido de que deberán «adoptar las medidas adecuadas para conseguir su localización y, con independencia de las medidas de carácter provisional o cautelar previstas en las normas reguladoras del procedimiento, podrán acordar, mediante el procedimiento legalmente establecido, de forma motivada, el cierre o suspensión temporal del funcionamiento de establecimientos, instalaciones o servicios y la inmovilización, retirada o restricción de la circulación en el mercado de los señalados bienes, productos o servicios» (art. 12, 1 Ley 16/2006). El párrafo tercero de este precepto regula la posibilidad de la adopción de medidas cautelarísimas. Por otro lado, la falta de seguridad del producto también muestra sus consecuencias en lo que hace a los sujetos responsables. En este sentido, el artículo 12, 2 de la Ley 16/2006 dispone, con independencia de las medidas de carácter informativo acordadas por la administración, que «los empresarios o profesionales responsables estarán obligados a informar a los consumidores de las medidas adoptadas en los casos, plazos y forma que las autoridades competentes determinen en función del riesgo, número de consumidores afectados, tipo de población a la que van destinados los productos y el perjuicio económico ocasionado a los consumidores».

De forma extraña, y ajena por completo al objeto de este texto legal, la Ley 16/2006 acompaña la obligación de seguridad de otra de adecuación medioambiental de los productos y bienes (vid. arts. 1 y 5 Ley 16/2006). En realidad, con este proceder el legislador rompe la necesaria sistemática de la Ley, afirmando la vigencia de derechos distintos que no pueden integrarse en la misma política, pues suponen la actuación administrativa en campos bien diferenciados.

5. Protección de los intereses económicos y sociales

El Capítulo Segundo del Título I de la Ley 16/2006 es, probablemente, uno de los contenidos más importantes, desde un punto de vista práctico, pero también de los más deficientes, bajo una óptica de técnica-jurídica, de este texto legal. Su objeto es la regulación a favor de los consumidores y usuarios de su, según el rótulo legal, «derecho a la protección de los intereses económicos y sociales». La materia objeto de regulación se ha confiado tradicional-

mente a la normativa jurídico-privada, circunstancia de enorme trascendencia pues viene a delimitar la competencia autonómica para incidir en todas estas materias. Por ello, la lectura de los artículos 14 y siguientes de este texto legal no puede hacerse al margen de los límites de la competencia autonómica, so pena de desconocer el criterio constitucional, reiterado — como se vio — en la jurisprudencia constitucional. Ahora bien, y sin perjuicio de que más adelante se vuelva sobre este aspecto, el texto legal que nos ocupa parece no querer incidir en la materia reservada al Derecho Privado, evitando — aunque no siempre parece conseguirse — disponer consecuencias civiles y mercantiles, sino, antes bien, tipificando el incumplimiento de sus exigencias en este ámbito como infracción administrativa. Con ese proceder, una misma exigencia (ad ex. de documentación del contrato) vendría asegurada tanto por las normas civiles (ad ex. art. 1279 C.c.) como por la correspondiente sanción administrativa.

De todos modos, la advertencia anterior ha de servir para interpretar recatemente la regla general enunciada en el artículo 14, 3 de la Ley 16/2006, a cuyo tenor se dispone la vigencia del principio de condición más beneficiosa para el consumidor, pues «la concurrencia entre las normas generales de protección del consumidor y las disposiciones que afecten directa o indirectamente a los consumidores y tengan su origen en la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón o en la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas aragonesas se resolverá de acuerdo con el principio de condición más beneficiosa para el consumidor y usuario». Obviamente, y de acuerdo con la competencia autonómica, este precepto sólo resultará de aplicación a la normativa jurídico-pública, excluyéndose de tal efecto las normas civiles y mercantiles.

Las reglas enunciadas en la sección primera (artículos 14 a 18) de este Capítulo segundo del Título I de la Ley 16/2006 tienen un carácter programático, en el sentido de fijar las actuaciones que han de seguir las administraciones aragonesas en el ejercicio de sus respectivas competencias (vid. el elenco de actuaciones señaladas, con desigual fortuna, en el artículo 15 del texto legal). Pero, también, y en el desarrollo de esas actuaciones programadas, la Ley 16/2006 concreta los fines y las medidas que se han de actuar, de modo que —al menos eso se deriva de su redacción— parecen configurar derechos concretos de los consumidores y usuarios. Algunos de ellos aparecen formulados como obligaciones empresariales que podrían encontrar su acomodo en la competencia autonómica en materia de comercio interior u otras, y no parecen suscitar graves dudas (ad ex. art. 16, a) derecho de información en relación con el producto; art. 16, b) derecho a la entrega de factura o documento acreditativo; art. 16, c) derecho a presupuesto previo; art. 16, d) resguardo de depósito; art. 16, e) hojas de reclamaciones; art. 16, f) servicio de reclamaciones presencial para las empresas de telefonía y de conexión a internet; art. 16, g) publicidad de precios y tarifas; art. 16, g) prohibición de ruptura unilateral y

cese de suministros; art. 16, j) derecho a la formalización de la renuncia del consumidor al contrato; etc.). Sin embargo, la concreción que se hace de esas reglas de actuación de los empresarios en sus relaciones con los consumidores no siempre parece ajustarse al alcance de la competencia autonómica y, en ocasiones, pudiera pensarse que invade la competencia exclusiva del Estado en materia civil y mercantil. Valdrá, quizás, con un ejemplo para explicar mejor lo que se quiere decir. El artículo 16, b) de la Ley 16/2006, tras proclamar el derecho del consumidor a la entrega de factura o de documento acreditativo de la operación, añade dos reglas particulares, pues dispone que «la primera copia de la factura o documento acreditativo deberá extenderse de forma gratuita. La no inclusión de algún concepto en ese momento o la falta de correspondencia entre original y copia se interpretará en beneficio del consumidor». Estas reglas particulares pudieran encerrar una extralimitación competencial, incidiendo en las reglas de forma y gastos del contrato así como de integración contractual.

Por lo tanto, parece razonable concluir que el elenco de exigencias dispuestas en el citado artículo 16 de la Ley 16/2006 no supone el reconocimiento y atribución al consumidor de particulares derechos dotados de eficacia jurídico-privada sino, antes bien, exigencias de ordenación de la actividad comercial cuyo «enforcement» podrá lograrse, a lo sumo, a través de las pertinentes sanciones administrativas.

La sección segunda del Capítulo segundo del Título I de la Ley 16/2009 se ocupa de la protección jurídica y reparación de los daños a favor del consumidor. Dados los aspectos materiales a que se refiere esta concreta sección se entenderá que se trate de una normativa parca, pues los aspectos materiales exceden de la competencia autonómica. Pese a ello, sí deben hacerse constar dos reglas que pueden tener una indudable importancia. En primer lugar, se dispone la posibilidad de que el consumidor acuda a la administración pública a fin de obtener información, consulta y orientación, para luego hacer valer sus derechos ante la jurisdicción ordinaria (art. 19, 2 Ley 16/2006). Por otro lado, y como una previsión específica, el apartado 3 del artículo 19 de la Ley 16/2006 señala que «en el marco del derecho sancionador se regulará el derecho a la restitución de situaciones jurídicas alteradas, así como el derecho de los consumidores a la devolución de las cantidades indebidamente percibidas por productores o suministradores de productos, bienes y servicios en el caso de aplicación de precios superiores a los autorizados, a los comunicados, a los presupuestados o a los anunciados al público».

Por último, la sección tercera de este Capítulo segundo del Título I de la Ley 16/2006 acoge diversas disposiciones sobre la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo. El contenido de esta sección consiste, básicamente, en una política de fomento, tanto de mediación en los procedimientos de denuncia y reclamación (vid. art. 20, 2 Ley 16/2006) como de promoción

del arbitraje de consumo, en particular en lo que hace a la adhesión de empresarios y profesionales (arts. 22, 2 y 23, 2 Ley 16/2006). En particular, y en lo que hace a este último aspecto, la adhesión empresarial es valorada como criterio objetivo en la adjudicación de contratos por la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos públicos y empresas (art. 23, 3 Ley 16/2006), al igual que se considerará por la administración autonómica como mérito objetivo en la valoración de premios de calidad (art. 23, 4 Ley 16/2006).

Por otro lado, las administraciones públicas de Aragón, dentro de sus competencias, impondrán la obligación a sus empresas públicas de incorporar el sometimiento al arbitraje de consumo en las condiciones generales y en los contratos que celebren con los consumidores y usuarios, al igual que «potenciará» su inclusión en los contratos con consumidores que celebren las entidades y empresas privadas que gestionen servicios públicos (vid. art. 23, 1 y 2 Ley 16/2006).

6. Derecho a la información

Uno de los derechos básicos que asiste al consumidor y usuario es el de acceso a la información. Dado que el consumidor participa en el mercado con su decisión, ésta ha de apoyarse en la previa y necesaria información, de modo que, una vez conocidas las distintas ofertas, tome la oportuna decisión. Por ello, una adecuada regulación del derecho a la información no es sólo un mecanismo dirigido a tutelar los legítimos intereses de los consumidores sino que, también, asegura un funcionamiento correcto y competitivo de los mercados. Ahora bien, es obvio que el consumidor, aunque pudiera acceder a ella, nunca va a disponer ni a utilizar una información exhaustiva y completa de todos los productos y servicios de que va a disfrutar en el mercado. Por ello, los deberes de información deben estandarizarse, de modo que se satisfice el derecho a la información del consumidor y se hará realidad cuando éste pueda conocer los elementos relevantes para poder tomar su decisión en el mercado. Desde luego, la información disponible en el mercado ha de ser suficiente pero, también, correcta y oportuna, pues de lo contrario se estaría afectando negativamente los derechos de estos sujetos y el correcto funcionamiento del mercado.

Desde estas coordenadas es como ha de entenderse la regla general de información que proclama el artículo 24 de la Ley 16/2006, tanto en el sentido de confiar a las administraciones públicas una tarea de vigilancia y control como de imponer a los empresarios el deber de informar. Este deber general de informar (cuyo contenido típico concreta el artículo 25 de la Ley 16/2006) que recae sobre los empresarios se sujeta, no obstante, a dos reglas particulares en lo que hace a su cumplimiento. En primer lugar, y en lo que hace a los precios, se acentúa el contenido informativo, dado el carácter central de este elemento en la decisión típica del consumidor. Por ello, y en razón de las dis-

tintas circunstancias, el artículo 26 de esta Ley concreta el alcance del deber de información sobre tal extremo, diferenciando las operaciones a contado, con aplazamiento del pago del precio, y en régimen de rebajas. Por otro lado, el legislador autonómico (vid. art. 27 Ley 16/2006) también contempla circunstancias que pueden suponer un incremento de la calidad informativa o que tienen por objeto informaciones adicionales (certificados de calidad, cualidades medioambientales, distintivos de seguridad, etc.) que puede incidir positivamente, pues expresan una cierta cualidad del producto o del productor, expresando, al menos en ocasiones, su «goodwill».

La Ley 16/2006 contempla, como instrumento de información en favor del consumidor, las llamadas Oficinas de Información al Consumidor. Ésta son de titularidad pública y dependientes de alguna administración pública aragonesa, resultando obligatorias en aquellos ayuntamientos con una población superior a cinco mil habitantes así como en las Comarcas que hubieran asumido la competencia. La coordinación de las distintas Oficinas de Información al Consumidor (municipales, comarcales) corresponde al Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de consumo. El artículo 29 de la Ley 16/2006 concreta las funciones de las Oficinas de Información al Consumidor, las cuáles se pueden agrupar en las de carácter puramente informativo, de colaboración, asesoramiento, fomento y colaboración con la inspección de consumo.

Las Oficinas de Información al Consumidor también podrán ser de titularidad privada, dentro de los límites subjetivos dispuestos en la Ley (vid. art. 28, 7 Ley 16/2006) desarrollando las mismas funciones salvo aquellas que implicaran el ejercicio de alguna potestad pública.

7. Derecho a la educación y a la formación

La Comunidad Autónoma de Aragón ha de desarrollar una política de fomento dirigida a lograr la mayor y mejor formación de los consumidores y usuarios. La finalidad a la que ha de responder esa actuación pública a favor de los consumidores es que estos «puedan desarrollar un comportamiento libre, racional y responsable en el consumo de bienes y en la utilización de servicios» (art. 44, 1 Ley 16/2006).

A fin de actuar estas previsiones, la Ley 16/2006 contempla tres posibilidades. En primer lugar, la elaboración de programas dirigidos a la formación especializada («educadores en consumo»), a favor de sectores con una mayor necesidad de formación (ad ex. edad infantil), para el fomento de conocimientos en materia de consumo en las mismas empresas, etc., contando con la participación activa de las asociaciones de consumidores y otros agentes sociales (art. 45 Ley 16/2006) Por otro lado, se acoge una particular previsión para, con el concurso de los Departamentos competentes, fomentar en el ámbito educativo la formación en materia de consumo (art. 46 Ley 16/2006) En último lugar,

se establece de forma expresa la posibilidad de cooperación interadministrativa para la formación, a través de programas y convenios (art. 47 Ley 16/2006).

8. Derecho de participación, representación y consulta

La Ley 16/2006 contempla dos modos distintos de actuar el derecho de representación de los consumidores y usuarios, pues podrá ejercerse a través de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios (art. 48 del texto legal) y por las Cooperativas de consumo que satisfagan los requisitos dispuestos en el artículo 49 de la Ley 16/2006.

La Ley 16/2006 dispone, suponiendo la regulación general del derecho de asociación así como de las cooperativas, un particular estatuto para las asociaciones de consumidores y usuarios (estas reglas deben extenderse en su aplicación, pese al silencio legal, a las cooperativas de consumo contempladas en el artículo 49 de la Ley, dada la vigencia de una regla de equiparación). En primer lugar, se dispone su sujeción al control público tanto en lo que hace a su régimen de funcionamiento como en lo atinente a sus actividades. Por otro lado, y como obligaciones y deberes específicos, se advierte un particular deber de colaboración con las administraciones públicas, un deber de actuación conforme a los principios de buena fe y lealtad, así como un deber de procurar «a los consumidores de Aragón un eficaz asesoramiento, ordenado a la reparación e indemnización por los daños y perjuicios que puedan sufrir como consecuencia de la adquisición, uso o disfrute de los bienes y servicios que se pongan a su disposición en el mercado, de acuerdo con lo establecido en la legislación general en materia de garantías y responsabilidades» (art. 54, 3 Ley 16/2006). Por último, y junto con un régimen de beneficios y ayudas públicas (vid. art. 52 Ley 16/2006), se advierte su derecho al ejercicio de acciones en defensa de sus asociados, de la asociación y del interés general en los términos dispuestos en la legislación general; de representar a los consumidores en los órganos de participación, consulta y concertación; de solicitar y obtener informaciones de las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus fines; y de promover el cese de «prácticas engañosas o fraudulentas en la oferta, promoción y publicidad de los bienes y servicios realizados en la Comunidad Autónoma de Aragón» (art. 50, 1 Ley 16/2006).

El artículo 55 de la Ley 16/2006 dispone el derecho de participación y consulta de los consumidores en la elaboración y tramitación de normas de carácter general de la Comunidad Autónoma en aquellas materias que incidan directamente en la tutela debida a éstos. Este derecho de participación y consulta se canaliza, principalmente, a través del Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios. El Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios es «el máximo órgano de representación, consulta y participación de los consumidores en la Comunidad Autónoma de Aragón» (art. 56, 1 Ley 16/2006), que está «adscrito al Departamento competente en materia de consumo, estará in-

tegrado por los representantes de las asociaciones de consumidores que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ser consideradas como tales» (art. 56, 2 Ley 16/2006). Sus funciones principales son las de formular propuestas en relación con los nombramientos que han hacerse en órganos colegiados en los que deban estar representados los consumidores, la formulación de propuestas a los órganos de las Administraciones Públicas competentes en materia de consumo, solicitar la pertinente información a las Administraciones Públicas en materias de interés general o sectorial, la elaboración de estudios específicos al igual que uno anual sobre su actividad y la política global en materia de consumo, así como otras que le atribuyan las normas reglamentarias (vid. art. 56, 3 Ley 16/2006).

Junto con el anterior, la Ley 16/2006 también regula el denominado Consejo Aragonés de Consumo. Éste es «es el órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de consumo que, con carácter paritario, se constituye asimismo como vehículo institucional de mediación, coordinación y colaboración entre los distintos agentes que intervienen en este ámbito, tanto desde la posición de productores y distribuidores de productos y servicios como desde la de destinatarios de los mismos, y entre éstos y la Comunidad Autónoma de Aragón» (art. 57, 1 Ley 16/2006). Las funciones del Consejo Aragonés de Consumo se detallan en el apartado 3 del artículo 57 de la Ley 16/2006 y pueden agruparse en tareas de consulta, información, coordinación, asesoramiento, interlocución y mediación en materia de consumo.

9. Protección del consumidor en la sociedad de la información

Tal y como antes se indicara, una de las causas que respaldan la promulgación de la Ley 16/2006 era la necesidad de su adecuación a las necesidades que, en orden a la protección de los consumidores y usuarios, venían a plantearse ante la prestación de servicios de la sociedad de la información. Respondiendo a tal finalidad, el artículo 35, 1 de la Ley 16/2006 califica expresamente como actos de consumo aquellos que, suponiendo el intercambio de productos y servicios por parte de un empresario a favor de un consumidor, tengan la característica principal de realizarse a través de medios telemáticos, informáticos o electrónicos, sin presencia física simultánea de los contratantes. Esta categoría de actos de consumo se clasifica en el texto legal en directos e indirectos, según se materialicen exclusivamente a través de los medios telemáticos o, por el contrario, dándose la perfección del contrato con el empleo de tales recursos, su ejecución requiere una actuación material de entrega del producto o de la prestación del servicio.

En cualquier caso, la regla a seguir es el principio de equiparación en la protección, de modo que «los consumidores que sean destinatarios finales de productos, bienes o servicios fabricados, distribuidos o simplemente comercializados a través de un medio electrónico o telemático tienen los mismos de-

rechos que quienes consumen en el contexto del comercio clásico», a la par que «los productores, distribuidores, comercializadores y asimilados tienen asimismo las mismas obligaciones para con los consumidores en la sociedad de la información que en el contexto de la relación de consumo clásica, sin perjuicio de las particularidades que se establecen en los artículos siguientes» (art. 36, 1 y 2 Ley 16/2006).

Las responsabilidades y deberes prescritos en la Ley 16/2006, a fin de hacer valer las exigencias de una adecuada protección de los consumidores y usuarios, recaerán sobre los prestadores de servicios de la sociedad de la información (sobre tal concepto, vid. letra c del Anexo a la Ley estatal 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico, modificada por la Ley estatal 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información). Esta regla, enunciada en el artículo 37, 1 de la Ley 16/2006, se acompaña de dos criterios de extensión, pues también —y quizás de forma innecesaria— tendrán esa consideración «los concesionarios de señales electrónicas, los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y, en general, todos los proveedores de acceso a redes de telecomunicaciones», al igual que «los titulares de los medios de pago que permiten la materialización de las transacciones electrónicas tales como tarjetas de crédito, de débito y elementos similares».

La norma autonómica se ve obligada a sentar un criterio de aplicación y eficacia de sus normas, advirtiendo que «el acto por el que, a través de la sociedad de la información, se concierta o pone a disposición de un consumidor radicado en la Comunidad Autónoma de Aragón un bien o servicio quedará dentro del objeto y ámbito de aplicación de esta Ley en lo que al derecho público de la protección de los consumidores se refiere» (art. 38 Ley 16/2006). Esta norma debe calificarse, al menos, como confusa y, en todo caso, deberá completarse con un criterio territorial, delimitativo de la competencia autonómica, siguiendo así el ejemplo marcado por la normativa estatal (vid. art. 2 de la Ley estatal 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico).

Por lo demás, y en este particular ámbito, la Ley 16/2006 extiende el régimen de protección de los consumidores y usuarios que dispone a los actos de consumo llevados a cabo con el empleo de medios telemáticos, acogiendo la previsión de un posterior desarrollo reglamentario en aspectos que, en razón del medio elegido, así resulte necesario (ad ex. los mecanismos de información sobre reclamaciones ex art. 41 Ley 16/2006).

10. Competencias de las Administraciones Públicas aragonesas, infracciones y sanciones

El desarrollo de actuaciones dirigidas a la protección de los consumidores y usuarios, así como la aplicación de los distintos preceptos de esta Ley

16/2006, corresponde a la distintas Administraciones Públicas aragonesas. A la hora de concretar un criterio para determinar cuando procede la aplicación por cada una de ellas, el texto legal sigue el único camino posible y que es el de atender a la delimitación competencial que efectúa la legislación de régimen local, la normativa específica en el caso de las Comarcas y las disposiciones de la propia Ley 16/2006.

Con la finalidad de aplicar, en razón de la propia competencia, las disposiciones de esta ley 16/2006, las distintas Administraciones Públicas Aragonesas «desarrollarán actuaciones de inspección y control de calidad sobre los productos, bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores, para comprobar que se adecuan a la legalidad en cuanto a sus características técnicas, higiénico-sanitarias, de seguridad y comerciales, y que se ajustan razonablemente a las expectativas que pueden motivar su adquisición, derivadas de la descripción realizada en su presentación, publicidad, precio y otras circunstancias» (art. 62, 1 Ley 16/2006). El Capítulo segundo del Título II del texto legal se ocupa de regular la Inspección de consumo, sus funciones, las obligaciones impuestas frente a ella, su carácter de autoridad y la práctica y desarrollo de las distintas actuaciones —requerimientos, toma de muestras, exigencias de documentación y formalización, etc — dirigidas al logro de sus fines.

El Título III de la Ley 16/2006 tiene por objeto la regulación de la potestad sancionadora en el ámbito del consumo. No tiene ahora sentido un análisis completo y minucioso de las reglas de competencia y procedimiento, tipificación y clasificación de infracciones, determinación de sujetos responsables, sanciones y prescripción. Entiendo que bastará con una remisión al articulado de la ley sobre estas materias y el recordatorio de las normas constitucionales que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora. Precisamente, las exigencias dispuestas por el texto constitucional obligan a afrontar, siquiera sea brevemente, dos cuestiones particulares de extraordinaria importancia práctica.

En primer lugar, la lectura de los farragosos artículos 76 a 80 del texto legal permite concluir destacando la ausencia de tipificación como infracción del incumplimiento de muchos de los deberes que la Ley 16/2006 impone a los empresarios y profesionales. De hecho, el legislador autonómico parece ser consciente de tal limitación, pues el artículo 80, h) de esta norma tipifica como infracción en materia de protección de los consumidores «en general, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones establecidas en la presente Ley o en la legislación estatal o autonómica en materia de defensa del consumidor». La duda que, sin embargo, le queda al intérprete es la relativa a si dicha disposición supera las exigencias derivadas del principio de tipicidad de las sanciones.

Junto con lo anterior se suscita otro problema de indudable relieve práctico. Tal y como hemos venido insistiendo, no cabe duda de que la competencia autonómica no alcanza a la regulación de los aspectos jurídicos privados vincu-

lados a la protección de los consumidores y usuarios (perfección del contrato, contenido contractual, integración negocial, incumplimiento de obligaciones y remedios, etc.). Sin embargo, la lectura de las infracciones tipificadas en los artículos 76 a 80 de la Ley 16/2006 muestra cómo, en ocasiones, el legislador autonómico delimita como supuesto de hecho tipificado como infracción la aplicación de una norma de Derecho Privado o su inobservancia. En el texto legal aparecen numerosos ejemplos de este proceder. Así, y por citar sólo alguno, el incumplimiento de los pactos contractuales formalizados en la garantía comercial dará lugar al ejercicio de las oportunas acciones ante la jurisdicción civil pero, también, queda tipificado como infracción administrativa (cfr. art. 78, h de la Ley 16/2006). Otro tanto puede decirse en aquellos supuestos en que, con notable imprecisión, se tipifican como infracciones administrativas «la introducción de cláusulas abusivas en los contratos» (art. 78, g de la Ley 16/2006) o «el incumplimiento de las disposiciones sobre crédito al consumo» (art. 78, k de la Ley 16/2006), y que darán lugar a la oportuna sanción sin perjuicio de sus efectos jurídico-privados.

Ese proceder pudiera justificarse considerando el distinto carácter de la respuesta que, en cada norma, se acoge y que, en el supuesto que ahora nos interesa, vendría a justificarse en la competencia de la Comunidad Autónoma para regular los aspectos jurídico-públicos anudados a la debida protección de los consumidores y usuarios. Pero, también, podría lícitamente entenderse que la delimitación competencial y la reserva hecha a favor del Estado (recuérdese el art. 149, 1, 6^a y 8^a CE) implica algo más, en el sentido de que el legislador autonómico no puede invadir la regulación de estos aspectos con un pretendido título habilitante de carácter administrativo. Dicho en otras palabras, la mera protección de los consumidores y usuarios no podría amparar ese proceder, debiendo justificarse la actuación de la Comunidad Autónoma —en este caso, mediante la tipificación de la infracción— en un título competencial expreso (ad ex. comercio interior), el cual no siempre permitiría esa forma de actuar.

V. INDICACIÓN BIBLIOGRÁFICA

En relación con el apartado II, junto con la bibliografía general y los comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, en el que se abordan también algunos de los problemas examinados, vid. AAVV: «La regulación del comercio minorista en las Comunidades Autónomas de España», ed. Marcial Pons-Instituto de Empresa-Instituto de Estudios Superiores-IDELCO, Madrid, 2001.— Beunza Ibáñez, D. y Sanz Pérez, C.: «La regulación de los horarios comerciales», *RJC*, 3, 1994.— Bocanegra Sierra, R.: «Urbanismo comercial y libertad de empresa», ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.— Cases Pallarés, L. y Pons Cánovas, F.: *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.— Otonín Barrera,

F.: «La ordenación de los establecimientos comerciales», La Ley, Madrid, 2005.– Pomed Sánchez, L.: «Evolución reciente de la ordenación administrativa de la actividad comercial: horarios comerciales y Comunidades Autónomas», Derecho Privado y Constitución, 8, 1996.– Rodríguez Velarde, B.: «El urbanismo comercial», Dykinson, Madrid, 2000.– Villarejo Galende, H.: «Régimen jurídico de los horarios comerciales», Comares. Granada, 1999.

Respecto del apartado III, vid. Alonso Nuez, M^a. J. y Rosell Martínez, J.: «Descentralización de los órganos de defensa de la competencia en España: impacto de los expedientes sancionadores», GJ, 227, 2003.– Amils Arnal, R.: «Los nuevos tribunales autonómicos de la competencia», GJ, 224, 2003.– Arzoz Santiesteban, X.: Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia», RVAP, 64, 2002.– Arzoz Santiesteban, X.: «El impacto de los puntos de conexión de la Ley 1/2002 en la aplicación descentralizada del Derecho de la competencia: análisis de las resoluciones adoptadas en 2003 por el TDC», Anuario de la Competencia 2003, 2004.– Belendo Garín, B.: «Defensa de la competencia y comercio interior», REDA, 106, 2000.– Biglino, P.: «Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999, sobre la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia», REDC, 59, 2000.– Estévez Mendoza, L.: «Los puntos de conexión en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia», en «Derecho de la Competencia europeo y español», Dykinson, Madrid, 2004.– Franco Sala, L.: «La nueva Ley de Defensa de la Competencia y los órganos autonómicos», GJ, 248, 2007.– Guillén Caramés, J.: «Libre competencia y Estado autonómico», ed. Marcial Pons, Madrid, 2005.– Magide Herrero, M.: «El reparto competencial en materia de defensa de la competencia. Perspectivas abiertas tras la STC 208/1999», Revista Aragonesa de Administración Pública, 17, 2000.– Pascual y Vicente, J.: «Autoridad única: la Comisión Nacional de Competencia. Funciones del Consejo y de la Dirección de investigación», GJ, 241, 2006.– Tornos Mas, J.: «Comentario a la STC 208/1999, sobre la Ley de Defensa de la Competencia 16/1989», Anuario de la Competencia 1999, 2000.

En lo que hace al apartado IV, la bibliografía es inabarcable. De todos modos y con un carácter de mera indicación, vid. Acebillo Martín, J. y Marín López, J. J.: «Prácticas comerciales y protección de los consumidores», Derecho Privado y Constitución, 5, 1995, pp. 85-184.– Bercovitz Rodríguez-Cano, A. y Bercovitz Rodríguez-Cano, R.: «Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores», Tecnos, Madrid, 1987.– Carretero García, A.: «La protección de la salud de los consumidores: el principio de precaución en la Jurisprudencia del TJCE», Revista Española de Derecho Europeo, 16, 2005, pp. 547-592.– Carrancho Herrero, M^a. T.: «La protección de los consumidores a través de sus asociaciones», Actualidad Civil, 1, 2003, pp. 213-236.– Cascajo Castro, J.L.: «Consideraciones sobre la protección constitucional de los consumidores», en «Estudios sobre el Derecho del Consumo», Madrid, 1994, pp. 38-57.– Corchero,

M. y Grande Murillo, A.: «Las oficinas municipales de información al consumidor», Aranzadi, Pamplona, 2007.– García-Cruces, J. A.: «La protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores como principio general del ordenamiento español», *Estudios sobre Consumo*, 48, 1999, pp. 131-145.– Garzón Clariana, G.: «La protección de los consumidores en el Derecho Comunitario Europeo y las competencias de las Comunidades Autónomas», en «La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas : coloquio de Barcelona», coord. por Victoria Abellán Honrubia, 1985, pp. 141-154.– Girón Lopez, C.: «Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónoma en materia de protección de los derechos de los consumidores y usuarios», en «Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas», coord. por E. Hinojosa Martínez, 1998, pags. 303-310.– González Carrasco, C. y Cantero Martínez, J.: «La producción normativa en materia de consumo: técnica legislativa y regulación sectorial», Centro de Estudios de Consumo, Toledo, 2006.– Guillén Caramés, J.: «El estatuto jurídico del consumidor: (política comunitaria, bases constitucionales y actividad de la administración)», Civitas, Madrid, 2002.– Lasarte Álvarez, C.: «Manual sobre protección de consumidores y usuarios», Dykinson, Madrid, 2003.– Peinado Gracia, J.I.: «El derecho a la protección de los consumidores», en «Comentario a la constitución socio-económica de España», coord. por C. Molina Navarrete, J. L. Monereo Pérez, M. N. Moreno Vida, 2002, pags. 1873-1908.– Revuelta Pérez, I.: «La protección de los consumidores frente a los nuevos servicios de telecomunicaciones», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, 116, 2002, pp. 529-556.– Reyes López, M^a. J.: «Competencia del estado y de las comunidades autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», en AAVV, «Derecho de consumo», 2^a ed., corr. y ampl., coord. por M^a J. Reyes López, Madrid, 2002, pags. 55-64.– Sánchez Aristi, R. y Marín López, J. J.: «La protección jurídica de los consumidores», Dykinson, Madrid, 2003.

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Sergio SALINAS ALCEGA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: IDEAS GENERALES.– III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN MÁS ALLÁ DEL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. La participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la conclusión de tratados internacionales: A. La solicitud al Gobierno del Estado de la conclusión de tratados internacionales. B. El derecho a ser informada por el Gobierno de la elaboración de tratados internacionales. C. La competencia de ejecución en su territorio de tratados internacionales y actos normativos de las Organizaciones internacionales. 2. La cooperación transfronteriza e interregional.– IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: 1. La Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de la coordinación en el plano interno entre Estado y Comunidades Autónomas en relación con los asuntos de la Unión Europea. 2. La participación de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la estructura institucional de la Unión Europea: el papel de la Comunidad Autónoma de Aragón: A. La participación en las instituciones de la Unión Europea a través del Estado: a) La presencia en la delegación española en el Consejo. b) La participación en los comités de la Comitología. B. La presencia directa ante las instituciones de la Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN

La interconexión que en el escenario globalizado existe entre los planos interno y externo de la acción de las administraciones ocupa un lugar preferente en el conjunto de factores que justifican la necesidad de los entes territoriales de Estados de estructura descentralizada de desplegar una acción en el plano internacional, esencial para el ejercicio efectivo de sus competencias internas.

Las CCAA españolas no sólo no escapan a esa necesidad de acción exterior sino que, debido a la pertenencia de España a la UE, están sometidas a ella con especial intensidad. No obstante, pese a la simultaneidad de la conformación del Estado autonómico y de la negociación para la entrada de España en las CCEE¹, o precisamente por ello, la CE no reconoce ningún margen de acción a las CCAA en el plano exterior. Es más, la lectura literal de algunas previsiones constitucionales parece conducir a una atribución al Estado de la competencia exclusiva en esta materia, tal como se establece en el artículo 149.1.3º con carácter general y de forma específica, en relación con ciertos sectores, en los apartados 10º (comercio) y 16º (sanidad) del mismo artículo. Esa conclusión parece reforzarse con otras previsiones constitucionales, como las relativas a la atribución al Gobierno de la dirección de la política exterior del Estado (artículo 97) o la distribución entre el Gobierno y las Cortes Generales de la competencia en lo que respecta a la conclusión de tratados internacionales (artículos 93 y 94).

En cualquier caso, ese silencio constitucional no va a impedir el desarrollo de una acción exterior autonómica, con reflejo en los EEAA, que incluyen ciertas previsiones centradas en particular en la participación en el

¹ Aunque las CCEE dejaban de existir con el Tratado de Lisboa, a lo largo de este estudio se mantendrán algunas referencias a las mismas o a los asuntos comunitarios, que se justifican desde la perspectiva de su contexto histórico.

procedimiento de conclusión de tratados internacionales por el Estado. La contestación por la Administración General del Estado de esa actividad internacional de las CCAA va a permitir al TC delimitar su sentido y alcance, pasando de una aproximación maximalista de la competencia estatal respecto de las *relaciones internacionales*² a otra más restrictiva, con la que busca el equilibrio entre la necesidad de una acción exterior autonómica, que evite la pérdida de manera indirecta de competencias que la CE atribuye a las CCAA, y la salvaguarda de la unidad de acción exterior, reservando para la Administración General del Estado la asunción de compromisos de carácter jurídico internacional. El Alto Tribunal termina identificando un *núcleo duro* de las relaciones exteriores, que sigue siendo competencia exclusiva del Estado, quedando los demás aspectos dentro del ámbito de acción de las CCAA. Un hito en esa evolución jurisprudencial es la STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 3º y siguientes), en la que la actividad autonómica fuera de los límites territoriales del Estado se apoya en el efecto útil de la distribución constitucional de competencias. Además, se concreta ese núcleo duro de competencias estatales, aunque sea a la inversa, al limitar la acción exterior de las CCAA a actividades necesarias o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias y que no impliquen el ejercicio de *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u Organizaciones inter o supranacionales³.

Una vez establecido ese reparto de responsabilidades en el plano exterior, se ha desarrollado, o para ser más precisos se está desarrollando, un modelo de colaboración entre los diferentes niveles administrativos al que nos referiremos a continuación, siempre desde la perspectiva de la actividad desarrollada al respecto por la CAR y subrayando especialmente las novedades registradas a partir de la reforma estatutaria operada mediante la LO 5/2007, de 20 de abril. Con ese fin, dada la especial naturaleza de la UE, separaremos los asuntos europeos del resto de la acción exterior de las CCAA. Todo ello precedido por algunas consideraciones generales sobre la acción exterior de la CAR, prestando atención a aspectos como la estructura orgánica con la que cumple esa tarea y los instrumentos empleados para ello.

² STC 44/1982, de 8 de julio (FJ 4º).

³ Vid. también y con carácter previo, por ejemplo, SSTC 137/1989, de 20 de julio (FJ 4º); 153/1989, de 5 de octubre (FJ 8º); 54/1990, de 28 de marzo (FJ 6º); 17/1991, de 31 de enero (FJ 6º); 100/1991, de 13 de mayo (FJ 5º) y 80/1993, de 8 de marzo (FJ 3º).

II. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: IDEAS GENERALES

La acción exterior de las CCAA presenta elementos diferenciadores que son el resultado de factores demográficos, económicos, geográficos o lingüístico-culturales. Por lo que respecta a la CAR esos factores conducen a que, además de los asuntos europeos, sea la cooperación transfronteriza e interregional el eje central de su actividad internacional, lo que ha tenido su reflejo a nivel estatutario desde el principio en la mención recogida en el artículo 40.3 del EAr en su redacción original.

Para el desarrollo de esa acción exterior la CAR se dota de una estructura orgánica que, tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011, experimenta una centralización en el Departamento de Presidencia y Justicia de las competencias relativas a este ámbito de actuación. Si bien existen ciertos aspectos asignados a otros órganos de la Administración aragonesa, como las cuestiones relativas a la acción exterior y especialmente europea con trascendencia económica, en concreto la gestión de los Fondos europeos, de las que se encarga el Servicio de Promoción Económica, dentro del Departamento de Economía y Empleo⁴.

En cualquier caso, el peso fundamental de la acción autonómica en este ámbito corresponde a la DG de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, encuadrada en el Departamento de Presidencia y Justicia⁵ y que, como resulta de su propia denominación, añade a las competencias de la DG de Acción Exterior existente en la Legislatura anterior otras que en aquel momento estaban asignadas a otros órganos de la Administración autonómica. Ese es el caso de la cooperación al desarrollo, anteriormente atribuida a la DG de Inmigración y Desarrollo del Departamento de Servicios Sociales y Familia, o las relaciones con las comunidades aragonesas en el exterior, que pasan de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vicepresidencia al órgano homólogo del Departamento de Presidencia y Justicia⁶. En relación con esta competencia debe señalarse que la última reforma estatutaria añadía a lo establecido en el artículo 8 del EAr la posibilidad, recogida expresamente, de

⁴ Artículo 10.a) del D. 19/2012, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía y Empleo (BOA núm. 19, de 30 de enero de 2012).

⁵ Artículo 2.1 del D. 156/2011, de 25 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la CAR (BOA núm. 146, de 26 de julio de 2011) y artículos 1.t) a y), 18.2, 20 y 21 del D. 315/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia (BOA núm. 198, de 6 de octubre de 2011).

⁶ Artículo 2.6 del D. de 17 de enero de 2013, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el D. de 31 de enero de 2012, relativo a la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón (BOA núm. 18, de 25 de enero de 2013).

concluir acuerdos con las instituciones y entidades de los territorios en los que se encuentran esas comunidades, así como instar al Gobierno del Estado a celebrar tratados internacionales con el fin de desarrollar una cooperación en beneficio de esas comunidades.

También depende del Departamento de Presidencia y Justicia la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas⁷. Si bien sobre ésta en particular debe señalarse que la referencia hecha en la reforma estatutaria parece poner sobre la mesa el intento de operar un cambio de naturaleza en la representación del Gobierno de Aragón en Bruselas. En efecto, el artículo 92.2 del EAr, al igual que otros EEAA reciente reformados como el catalán (artículo 192), valenciano (artículo 61.1) o andaluz (artículo 236), así como el artículo 27 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón⁸, se refieren a esta cuestión en términos de obligación futura, afirmando en el caso del EAr que el Gobierno aragonés *establecerá* una delegación ante las instituciones y órganos de la UE, para la presentación, defensa y promoción de sus intereses. El tenor de estas referencias conduce a pensar que se trata de algo más que un simple cambio de denominación de la Oficina que desde 1993 viene desempeñando estas funciones, que está llamada a ser sustituida por una *Delegación*, conforme a lo señalado tanto en la Ley 2/2009 como en el artículo 28 del D. 315/2011⁹. Pendiente todavía el desarrollo de las funciones y organización de esa Delegación, tal como se establece en la Disposición final tercera del D. 315/2011, no puede valorarse adecuadamente la magnitud y/o las razones de esa sustitución, que sin embargo parece haberse producido *ya de facto*, al menos en cuanto al cambio de denominación, sin que por el momento se hayan registrado modificaciones significativas en cuanto a la naturaleza jurídica de la representación aragonesa en Bruselas¹⁰.

Entre los motivos que conducen a esa sustitución, al menos y por el momento nominal, podría incluirse el intento de evitar posibles confusiones res-

⁷ Vid. artículo 3.3 del D. 315/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, cuya disposición transitoria quinta establece que esta Oficina ejercerá sus funciones bajo la coordinación de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Justicia.

⁸ BOA núm. 93, de 19 de mayo de 2009.

⁹ Cuya Disposición transitoria quinta contempla la subsistencia de la actual Oficina hasta que se proceda al desarrollo mediante Decreto del Gobierno autonómico de las funciones y organización de la Delegación del Gobierno de Aragón ante la Unión Europea. Esa disposición transitoria era objeto de modificación por el D. 17/2012, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, que, en base a criterios de racionalización del gasto público y a la aplicación de los principios de eficacia y economía que deben guiar la gestión pública, asigna la dirección y coordinación de las funciones de la Oficina al titular de la DG competente en materia de Acción Exterior, suprimiendo el puesto de Director previsto en la versión anterior (BOA núm. 24, de 6 de febrero de 2012).

¹⁰ Vid., como uno de los primeros ejemplos, la Orden de 13 de octubre de 2011, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se convocan dos becas de formación en prácticas y de colaboración en materia de asuntos europeos con destino en la Delegación del Gobierno de Aragón ante la Unión Europea para el año 2012 (BOA núm. 208, de 21 de octubre de 2011).

pecto de la naturaleza jurídica-internacional de ese órgano de la Administración autonómica. A este respecto debe señalarse que, no obstante, tal como resulta del Derecho español, especialmente la jurisprudencia del TC interpretando la distribución constitucional de competencias, la ausencia de subjetividad internacional de las CCAA conlleva que este tipo de Oficinas no pueden en ningún caso ser consideradas como Embajadas o representaciones a las que quepa atribuir naturaleza diplomática. La conclusión es por tanto que el cambio de denominación podría ayudar a clarificar este extremo, pero no es algo imprescindible.

En cuanto a los instrumentos de los que se sirve la CAR en este ámbito de actividad hay que apuntar tanto los viajes realizados por las autoridades autonómicas, fundamentalmente por el Presidente, como la conclusión de acuerdos y convenios. Por lo que respecta a los primeros debe apuntarse la importancia que, desde distintos puntos de vista, tiene la colaboración entre las autoridades autonómicas y los servicios exteriores del Estado, principalmente las representaciones de España en los lugares a los que se desplaza el representante autonómico. No obstante, esa colaboración, que tiene incluso su expresión legal en el artículo 36.7 de la LOFAGE¹¹, no siempre existe en la práctica, lo que redundará en un doble perjuicio: privando al representante autonómico del apoyo de los servicios exteriores del Estado y deteriorando la imagen internacional del propio Estado, por la impresión de descoordinación, e incluso desconfianza, entre los distintos niveles de su Administración.

Hasta el momento esa coordinación entre representantes autonómicos y servicios exteriores del Estado se ha buscado a través de distintas disposiciones, como las Circulares de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 31 de octubre de 1983 y de 13 de marzo de 1984 o, incluso a nivel legislativo en relación con ciertos sectores como el turismo, mediante el RD 810/2006, de 30 de junio, cuyo artículo 3.2.g) atribuye a las Consejerías de Turismo en las Misiones Diplomáticas de España el desarrollo de la colaboración con las CCAA, los entes locales y el sector privado en relación con la promoción del turismo español¹². No obstante, la inexistencia de mecanismos legislativos de carácter general en relación con la comunicación entre autoridades autonómicas y servicios de la Administración del Estado en el exterior no permite garantizar que se eludan en todos los casos los conflictos que puedan resultar de esa descoordinación. A la solución de ese problema se dedica el anteproyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior, aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de junio de 2013, que pretende unificar la acción internacional de todas las instituciones del Estado, incluidas las CCAA. En ese sentido el texto condiciona la apertura de oficinas

¹¹ BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997.

¹² BOE núm. 167, de 14 de julio de 2006.

de las CCAA en el extranjero a la previa solicitud de un informe no vinculante al Ministerio de Hacienda sobre su viabilidad. Por otra parte, los viajes al exterior de presidentes regionales y otros cargos deberán ser notificados con antelación al Ministerio de Asuntos Exteriores, con el fin de poner a su disposición la infraestructura del Estado en el lugar de destino y poder realizar recomendaciones sobre el viaje.

En cuanto a la conclusión de acuerdos y convenios la referencia genérica del artículo 96.2 del EAR, relativa a la posibilidad de la CAR de suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, es desarrollada por el artículo 12.12 de la Ley 2/2009, que consagra la competencia del Gobierno de Aragón para autorizar los acuerdos de colaboración en el ámbito de la Unión Europea y de acción exterior. En ese sentido el EAR sigue la misma senda que otros EEAA reciente modificados, como el valenciano (artículo 62.5), que se refiere a acuerdos *no normativos* de colaboración, y el catalán (artículo 195), y en realidad plasma a nivel estatutario una práctica que las CCAA han venido desarrollando ya desde hace tiempo. El término *acuerdo de colaboración* resulta especialmente apropiado para poner de manifiesto que esos textos no tienen en ningún caso el carácter de tratados internacionales¹³. Por último, entre los instrumentos de la acción exterior aragonesa mencionaremos la posibilidad, abierta por el artículo 96.1 del EAR, de establecer oficinas para el impulso de la proyección y la promoción de los intereses de la CAR en el exterior, siempre que no se afecte la reserva estatal de los artículos 149.1.3 y 10 de la CE. A este respecto debe señalarse el Protocolo de colaboración firmado el 26 de julio de 2012 entre el Ministerio de Economía y Competitividad y el Gobierno de Aragón, por el que la CAR integra sus oficinas económicas y comerciales en el exterior (Bruselas y Shanghai) en la red del Estado.

III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN MÁS ALLÁ DEL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado abordaremos dos aspectos muy específicos de la acción exterior de la CAR, uno de carácter procedimental y otro con una naturaleza más sustantiva. El primero es el relativo a los mecanismos de los que Aragón dispone para participar en el proceso de celebración de tratados por el Estado español. Precisamente esta cuestión es, como ya se apuntó, la que ha atraído una mayor atención por parte de los distintos EEAA, estando el aragonés

¹³ La constitucionalidad de esta competencia autonómica para la conclusión de acuerdos de colaboración en el ámbito de la acción exterior era confirmada por la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 126), en la que se desestimaba la impugnación del artículo 195 del Estatuto catalán sobre la base de que esa facultad era ejercida por la CCAA, tal como recoge el artículo 193.1 de dicho Estatuto, respetando la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, por lo que no se afecta al *ius contrahendi* que corresponde a éste.

desde el principio en el pelotón de cabeza. El aspecto con un contenido más sustantivo es el que se refiere a la actividad de la CAR en el ámbito de la cooperación con otras regiones, que dada nuestra condición fronteriza, constituye uno de los elementos diferenciales de la acción exterior aragonesa.

1. La participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la conclusión de tratados internacionales

La inclusión del *ius contrahendi* en el núcleo duro de las relaciones exteriores, tal como ha señalado el TC, conduce a la asignación de la competencia exclusiva a la Administración General del Estado en cuanto a la conclusión de convenios internacionales. No obstante, el propio TC ha venido a advertir que ello no implica negar de manera genérica la posibilidad de que las CCAA puedan concluir tratados. Así, en la STC 137/1989, de 20 de julio (FJ 4º), el Alto Tribunal afirmaba que el que la CE no contenga ninguna salvedad o excepción en beneficio de las CCAA no impide que la colaboración de éstas con el Estado se proyecte también a este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia CE (artículo 150.2) como el Derecho comparado (tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades, por otra parte ya utilizadas en el caso de la CAR, como se verá después al hablar de la cooperación transfronteriza aragonesa.

No obstante, más allá de los mecanismos que pueden establecerse al amparo del principio de la colaboración entre los distintos niveles administrativos, parece deseable una clarificación a nivel legislativo del papel que las CCAA pueden jugar en esta materia. De hecho, esta es una de las razones que militan a favor de una ley de tratados que todavía no ha sido posible adoptar, si bien parece que ese objetivo se acerca a su materialización al contemplarse en el anteproyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, recientemente aprobado por el Consejo de Ministros, que en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de esta Ley se elevará al Consejo de Ministros un anteproyecto de Ley de tratados.

En cualquier caso, una cosa es la capacidad de las CCAA para concluir tratados y otra la posible participación de las mismas en el procedimiento de conclusión de dichos tratados por el Estado. A este respecto, con independencia de una posible clarificación a nivel legislativo que resuelva el silencio constitucional, difícilmente puede negarse esa capacidad de las CCAA, que por otra parte ya ha tenido reflejo en los distintos EEAA, que incorporan distintas vías de participación autonómica en esta materia. Se trata en concreto del derecho a instar al Gobierno del Estado la celebración de tratados en materias de su interés¹⁴;

¹⁴ Esa noción de *interés*, obviamente más amplia y difusa que la de *competencia*, que legitima a las CCAA a solicitar del Gobierno del Estado la conclusión de tratados era abordada en la STC

del derecho a la información por el Estado de la elaboración de tratados que afecten a materias de su interés y del derecho, aunque como veremos más tarde bien pudiera hablarse de obligación, de ejecución dentro de su territorio de las obligaciones que impongan aquellos tratados que afectan a sus competencias. A este respecto debe subrayarse que el EAr era desde el principio uno de los más desarrollados, incorporando las tres vías citadas en su versión original en los artículos 16.k) y 40, y que la reforma operada mediante LO 5/2007 viene a reunir en un solo artículo, el 97, dedicado a los tratados y convenios internacionales. Vayamos ahora al análisis de las modalidades de participación autonómica en la conclusión de tratados en el caso de la CAr.

A. La solicitud al Gobierno del Estado de la conclusión de tratados internacionales

Esta primera vía de participación, recogida originalmente en el artículo 40.1 del EAr —40.3 tras la modificación operada por la LO 5/1996—, se plasma en la actualidad en el artículo 97.1, así como en el artículo 12.11 de la Ley 2/2009, que recogen la posibilidad de que la CAr pueda solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados en materias de su interés. Además, se subraya el peso de la cooperación transfronteriza, destacando entre las materias de especial interés para la CAr las derivadas de su situación geográfica como territorio limítrofe con otras regiones europeas.

Las obligaciones resultantes para el Gobierno del Estado de esa facultad autonómica para solicitar la conclusión de tratados eran concretadas en la STC 31/2010 (FJ 117), en la que, en relación con el Estatuto catalán, se establece que el Gobierno del Estado no está vinculado por la posición del Gobierno de la Generalitat, por lo que es libre de no acogerla, pero en ese caso debe motivar su decisión ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado. En realidad, el carácter no obligatorio de la solicitud autonómica para el Gobierno del Estado deriva de la competencia exclusiva de éste para la dirección de la política exterior del Estado (artículo 97 de la CE), que resultaría falseada si debiera plejarse de forma obligatoria a la solicitud de una CCAA. Por su parte la obligación de motivación, tal como señala el TC en la sentencia citada, resulta del principio de cooperación entre administraciones, conectado con el ejercicio adecuado por parte de las CCAA de las competencias que se les asignan en el plano interno, que puede exigir la celebración de dicho tratado de forma que, si existe algún interés de carácter general que se opone a ello, se justifique ante las CCAA para que éstas puedan valorar el equilibrio de intereses y servirse, en su caso, de los medios de reacción que establece el ordenamiento jurídico.

31/2010 (FJ 119), en la que, en la perspectiva de la organización territorial del Estado, se afirma que dicha noción no sólo no es inapropiada sino que resulta absolutamente irreprochable en términos constitucionales.

B. *El derecho a ser informada por el Gobierno de la elaboración de tratados internacionales*

Incluido en el EAr en su redacción original de manera indirecta, al designar a las Cortes de Aragón como el órgano encargado de recibir la información que al respecto debía proporcionar el Gobierno de la Nación (artículo 16.k). La reforma estatutaria operada mediante la LO 5/1996 lo va a plasmar de forma expresa (artículos 11.k) y 40.5), consagrándose tras la LO 5/2007 en el artículo 97.2. El aspecto más relevante es el carácter innovador que desde el primer momento presentaba el EAr, puesto que el reconocimiento del Parlamento autonómico como el órgano receptor de la información rompía la regla general de la atribución de esa función a los ejecutivos, y hace todavía más chocante la ausencia de una comisión específica en el seno de las Cortes de Aragón encargada de la acción exterior y en la que pudiera iniciarse el debate parlamentario respecto a la información recibida del Gobierno¹⁵.

Además, la última reforma estatutaria ha concretado algunas cuestiones relativas al procedimiento de información. En ese sentido se señala expresamente la necesidad de información previa, que anteriormente no se especificaba, aunque podía deducirse de la mención hecha a que la información se refería a la elaboración de tratados y no a la conclusión de los mismos. En cualquier caso, la mención explícita al carácter previo de esa información resulta útil para reforzar el objetivo de ese derecho: permitir la participación efectiva de las CCAA en el procedimiento de conclusión de tratados a través de la colaboración con la Administración General del Estado.

En relación con esta cuestión puede apuntarse que el EAr, así como los de Castilla y León y Extremadura también modificados en el último esfuerzo de reforma estatutaria, no incluye la capacidad de los órganos de las CCAA de presentar observaciones al Gobierno del Estado en relación con la información de él recibida respecto de tratados que afecten a sus intereses, lo que en el caso aragonés sí se hace, como ya se ha dicho, en el Reglamento de las Cortes de Aragón. Esa previsión cuenta con el precedente del artículo 37.1 del EEAA de Canarias, y entre los recientemente reformados se recoge en los casos balear y catalán ya apuntados, así como en los de Valencia (artículo 62.1.d) o Andalucía

¹⁵ Incluso en el caso de los EEAA recientemente modificados no se contempla esa consideración del Parlamento autonómico como receptor en exclusiva de la información. Los más cercanos a ese esquema son el Estatuto catalán (artículo 196.1) y el balear (artículo 102.1), que si bien señalan que se informará a la Generalitat y a la CCAA respectivamente, incluyen al Parlamento autonómico, junto a la Generalitat y al Gobierno autónomo, entre los habilitados para dirigir observaciones al Gobierno del Estado en relación con la información recibida de éste. En el caso de las Cortes de Aragón el debate y presentación de propuestas en relación con la información transmitida por el Gobierno del Estado sobre tratados de interés para la CCAA tiene lugar en el Pleno. *Vid.* artículo 226 del Reglamento de las Cortes de Aragón, *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, Número 124, Año XV, Legislatura IV, de 30 de junio de 1997.

(artículo 240.1). En el caso de Valencia se plantea en unos términos que parecen eludir la obligación del Gobierno del Estado de suministrar dicha información, al señalar que la CCAA *podrá* ser informada y, en determinadas ocasiones, ser oída antes de manifestar el consentimiento en obligarse por el tratado en cuestión. Por el contrario, en el caso balear, catalán y andaluz el suministro de información por el Gobierno del Estado no se recoge en términos de opción sino de obligación, señalando a continuación la posibilidad de que los órganos autonómicos puedan dirigirle las observaciones que estimen pertinentes.

Sin embargo, el silencio de los EEAA aragonés, castellano-leonés y extremeño no puede interpretarse como un impedimento para que estas CCAA puedan dirigir observaciones a este respecto al Gobierno del Estado. A esa conclusión conducen los argumentos señalados en relación con los efectos de la solicitud que las CCAA pueden dirigir al Gobierno del Estado para que celebre tratados internacionales. Esa conclusión se refuerza por el hecho de que esos EEAA, en el caso aragonés en su artículo 97.2 *in fine* así como en el artículo 12.23 de la Ley 2/2009, contemplan una participación de la CCAA en la conclusión de tratados por el Estado más intensa que la mera información, al señalar la posibilidad de que se solicite al Gobierno la inclusión de representantes autonómicos en la delegación española encargada de la negociación de esos tratados. En el caso de la CAR esa posibilidad ya se ha materializado en la práctica, en concreto en el procedimiento de conclusión del Tratado de Bayona de 1995, mediante la inclusión en la delegación española de representantes de las CCAA fronterizas.

En cuanto al valor de las observaciones que los órganos autonómicos envían al Gobierno del Estado puede acudir igualmente a los argumentos señalados respecto de la solicitud autonómica para la conclusión de tratados. De forma que el efecto vinculante de esas observaciones queda imposibilitado por la competencia exclusiva del Gobierno del Estado respecto de la celebración de tratados, pero los principios de colaboración y distribución interna de competencias conducen a que, al menos, el Gobierno del Estado deba tomar en consideración dichas observaciones al fijar su posición negociadora¹⁶.

C. *La competencia de ejecución en su territorio de tratados internacionales y actos normativos de las Organizaciones internacionales*

La última de las facultades reconocidas a las CCAA en relación con la conclusión de tratados es la relativa a la ejecución de éstos dentro de su territorio. También en este punto el EAr introducía novedades significativas desde el

¹⁶ Así parece confirmarlo la conclusión alcanzada al respecto en la STC 31/2010 (FJ 119), en la que se concluye la constitucionalidad de esas facultades de las CCAA de dirigir observaciones al Gobierno del Estado, al considerar que las mismas están privadas de efectos lesivos para la competencia estatal.

primer momento al incluir en su artículo 40.2 —artículos 40.4 tras la reforma operada mediante la LO 5/1996 y 97.3 en su versión actual tras la última reforma estatutaria— la competencia de la CAR en relación con la ejecución dentro de su territorio no sólo de tratados internacionales que afecten a las materias propias de su competencia sino también de los actos normativos de las Organizaciones internacionales que se encuentren en esa misma situación, lo que cobra especial relevancia en el caso de la UE. No obstante, la inclusión de esa competencia de ejecución en los EEAA no pasa de tener un valor declarativo, que puede resultar demostrativo de la asimilación por parte de la CCAA del papel que a este respecto le corresponde, puesto que la competencia autonómica para la ejecución de los tratados así como de los actos emanados de las Organizaciones internacionales es una consecuencia del sistema constitucional de distribución de competencias que, como el TC ha venido a señalar, no resulta afectado por la acción exterior.

2. La cooperación transfronteriza e interregional

La condición de región fronteriza constituye uno de los hechos diferenciales de la CAR, siendo el ámbito en el que, más allá de la participación en los asuntos europeos, su acción exterior alcanza una mayor intensidad. La trascendencia de este sector de actuación ya se reflejaba en la primera versión del EAr, que incluía expresamente entre las materias de especial interés para la CAR aquellas derivadas de su situación geográfica como región fronteriza a la hora de solicitar al Gobierno del Estado la conclusión de tratados internacionales. Esa misma previsión se repite en el actual artículo 98, si bien la última reforma estatutaria introduce novedades como la diferenciación entre la cooperación transfronteriza y la interregional.

La acción de la CAR viene enmarcada en este ámbito por la normativa internacional, en concreto el Convenio-marco europeo de Madrid, sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980¹⁷. Sin embargo, este Convenio planteaba dos inconvenientes que reducían su eficacia: el carácter genérico de las obligaciones en él recogidas y la posibilidad, contemplada en su artículo 2, de condicionar su alcance. El primer inconveniente se intentaba resolver mediante la adopción de dos Protocolos: el primero, de 9 de noviembre de 1995, recoge el derecho de las entidades territoriales a concluir acuerdos de cooperación transfronteriza, precisando el valor jurídico de los mismos y admitiendo la posibilidad de creación de mecanismos de cooperación interregional. El segundo Protocolo, de 5 de mayo de 1998, extiende la aplicación del Convenio a la cooperación interte-

¹⁷ BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990. En vigor para España desde el 25 de noviembre de 1990 y para Francia desde el 15 de mayo de 1984.

rritorial, definida como la tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes contratantes distintas de las colectividades vecinas (artículo 1). Sin embargo, la aportación de estos Protocolos a la cooperación transfronteriza de relevancia jurídica no alcanza a las CCAA puesto que ninguno de ellos ha sido firmado por España al considerar cubiertas esas necesidades por los tratados bilaterales con Francia y Portugal¹⁸.

Respecto del segundo inconveniente debe señalarse que tanto España como Francia hicieron uso de la posibilidad de condicionar la aplicación del Convenio mediante sendas declaraciones, si bien la francesa era retirada en 1992. En el caso español, la Declaración presentada con ocasión de la firma, el 1 de octubre de 1986, y renovada al depositar el instrumento de ratificación el 24 de agosto de 1990, subordinaba la aplicación efectiva del Convenio a la conclusión previa de acuerdos interestatales con la otra parte concernida, lo que era completado por otra Declaración, presentada al ratificar el Convenio, conforme a la cual a falta de tales acuerdos la validez de los convenios de colaboración firmados por los organismos territoriales fronterizos requerirá la previa confirmación expresa de los Gobiernos de las Partes concernidas. El resultado de todo ello era que si bien el Convenio-marco hacía posible la puesta en marcha de una cierta cooperación transfronteriza por parte de las CCAA, no permitía la conclusión de instrumentos jurídicos y la creación de organismos de cooperación transfronteriza dotados de personalidad jurídica. Para ello habría que esperar, por lo que se refiere a la CAr, a la adopción del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales¹⁹, que establece la posibilidad de que las entidades territoriales concluyan convenios como el medio para la cooperación transfronteriza, con la posibilidad de que a través de ellos se creen organismos de cooperación (artículo 3), y se añade que dichos convenios determinarán el Derecho aplicable a las obligaciones en ellos contenidas, que será el de una de las Partes (artículo 4). Así, se apunta al Consorcio como la figura para la creación de organismos con personalidad jurídica por parte española, que ya ha sido utilizada por lo que atañe a la CAr. La entrada en vigor del Tratado de Bayona llevaba a la adopción del RD 1317/1997, de 1 de agosto, por el que se sustituye el procedimiento de *con-*

¹⁸ El primer Protocolo entraba en vigor el 1 de diciembre de 1998, y para Francia el 5 de enero de 2000, mientras que el segundo entraba en vigor el 1 de febrero de 2001 y para Francia el 8 de agosto de 2007. El 1 de marzo de 2013 entraba en vigor el Protocolo n° 3 al Convenio-marco, abierto a la firma el 16 de noviembre de 2009, y cuyo objetivo es favorecer la constitución por las colectividades y autoridades territoriales de los Estados Parte de organismos de cooperación transfronteriza bajo la forma de *Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación*. No obstante, este Protocolo tampoco es por el momento aplicable a la cooperación desarrollada por las CCAA dado que España ni siquiera lo ha firmado todavía. Francia por su parte lo firmaba el 16 de noviembre de 2009, lo ratificaba el 29 de enero de 2013 y entraba en vigor para este Estado el 1 de mayo de 2013.

¹⁹ BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997. Este Tratado entraba en vigor el 24 de febrero de 1997 y era enmendado mediante el Protocolo de 16 de febrero de 2010 que contemplaba la adhesión del Principado de Andorra (BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2012).

formidad expresa por el de *comunicación previa* a la Administración General del Estado del proyecto de Convenio, disponiendo ésta de un mes para comunicar sus objeciones a los suscribientes del mismo, y condicionando los efectos jurídicos del Convenio a la previa publicación oficial en el BOE²⁰.

Por lo que respecta a los convenios de cooperación transfronteriza que conciernen a Aragón debe señalarse que la CCAA ha concluido 8 —4 de carácter bilateral, 2 con otras CCAA y otros dos de naturaleza mixta—, a los que se suma otro concluido entre entidades locales²¹. Dos tercios de esos convenios, algunos de los cuales no se han publicado, se refieren a la instauración de un marco general de colaboración y el resto presenta un objetivo más definido. En cuanto a los convenios suscritos por varias CCAA en los que participa la CAr debe señalarse que se centran en la participación en la CTP, organismo creado mediante el Protocolo de acuerdo adoptado en Burdeos el 15 de abril de 1983 y firmado en Pau el 4 de noviembre del mismo año por los representantes de Aquitania, Aragón, Cataluña, País Vasco, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Navarra, así como el Principado de Andorra. La ausencia de personalidad jurídica de este organismo, conforme a lo antes señalado en relación con el Convenio-marco, impedía la realización de acciones como la gestión de ayudas y proyectos tanto de carácter nacional de los Estados concernidos como de la UE. Para solventar ese inconveniente, y una vez que el Tratado de Bayona entraba en vigor, las cuatro CCAA y las tres regiones francesas firmaban en 2005 un Convenio para la creación de un Consorcio²², al que se incorporaba el Principado de Andorra en octubre de 2007. Asimismo, en el marco de la CTP encontramos también uno de esos convenios que hemos calificado como mixtos, ya que no solo incluye entidades regionales sino también un Estado, se trata del de 15 de noviembre de 2012 por el que se adhiere el organismo Andorrano de cooperación transfronteriza al citado Consorcio²³.

En cuanto a los convenios bilaterales de cooperación transfronteriza concluidos por la CAr deben mencionarse los de 27 de abril de 2001, con el Consejo Regional de Midi-Pyrénées²⁴; de 10 de mayo de 2001, con el Consejo Regional de Aquitania²⁵; y de 2 de junio de 2008, con el Departamento de Altos

²⁰ BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997. El procedimiento de relación entre la Administración General del Estado y las CCAA para cumplir con las previsiones del RD era desarrollado mediante el Acuerdo de la CARCE de 2 de diciembre de 1996 (BOE núm. 297, 12 de diciembre de 1997).

²¹ Se trata del Convenio de cooperación transfronteriza entre el municipio de Benasque y el de Bagnères de Luchon relativo al conocimiento y divulgación de la historia de sus respectivos hospitales a pie de puerto, de 21 de diciembre de 2004.

²² *Vid.* Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza entre las Entidades Miembros de la CTP de 17 de marzo de 2005 por el que se crea el Consorcio de la CTP (BOA núm. 150, de 20 de diciembre de 2005).

²³ BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2013.

²⁴ BOA núm. 133, de 12 de noviembre de 2001.

²⁵ BOA núm. 133, de 12 de noviembre de 2001, renovado mediante convenio de 15 de mayo de 2012 (BOA núm. 142, de 23 de julio de 2012).

Pirineos por el que se crea el Consorcio para la gestión, conservación y explotación del túnel de Bielsa-Aragnouet y sus accesos²⁶. A ellos se añaden otros dos convenios que no han sido publicados, son los concluidos con el Departamento de Altos Pirineos para la realización de un proyecto de infraestructura de transporte entre el túnel de Bielsa-Aragnouet y la estación invernal de Piau Engaly, y con el Consejo Regional de Aquitania para el establecimiento del marco general de colaboración institucional²⁷.

Además, la CAR ha desarrollado también una cooperación de carácter interterritorial pudiendo destacar a este respecto su integración en la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo, creada mediante la Declaración de octubre de 2004, junto a Baleares, Cataluña, y las regiones francesas de Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon, si bien la participación de la CAR en la Eurorregión quedaba suspendida en mayo de 2006. A todo ello debe añadirse su presencia en otras instancias de cooperación interregional de carácter multilateral, como la Conferencia de Regiones Europeas de la Diagonal Continental, cuya Declaración constitutiva se firmaba en Toulouse el 16 de diciembre de 1997, y en la que junto a Aragón participan otras CCAA —Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura— junto a regiones francesas —Aquitania, Auvernia, Borgoña, Champaña-Ardenas, Lemosín y Midi-Pyrénées— y portuguesas —Alentejo y Región Centro— que también forman parte del corredor interior europeo y presentan rasgos comunes como la dispersión demográfica, la conformación de una red de ciudades de tamaño medio, la excesiva dependencia del sector agropecuario y la lejanía de los grandes centros financieros y económicos. En este mismo sentido pueden apuntarse otros organismos de cooperación interterritorial en los que participa la CAR como la ARFE, fundada formalmente en Bonn en septiembre de 1971, la CRPM creada en 1973 e integrada por unas 160 regiones de 28 países, o la AREV creada en 1988 y a la que pertenecen 75 regiones vitícolas europeas. Igualmente ha de mencionarse la participación de las Cortes de Aragón en la CALRE, que reúne a los Presidentes de 74 regiones de 8 Estados miembros de la UE —Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Italia, Portugal y Reino Unido, además de España— con el objetivo, entre otros, de estimular el control parlamentario de los asuntos europeos y el intercambio de información entre los miembros de la CALRE y de éstos con los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

Para concluir la referencia a la acción exterior de la CAR en materia de cooperación transfronteriza puede apuntarse su participación, a través de su Presidente, en la Cumbre bilateral ordinaria hispano-francesa celebrada en Zaragoza en diciembre de 2004, en la que se decidió celebrar de reuniones de

²⁶ BOA núm. 73, de 4 de junio de 2008.

²⁷ Vid. *La Cooperación Transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas* (http://www.mpt.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/Menu_Coop_TransfrCooperacion.html).

alto nivel preparadas conjuntamente por los entes territoriales y los Estados concernidos para discutir temas de interés común en el ámbito de la cooperación transfronteriza. La primera reunión tenía lugar en Barcelona en noviembre de 2005 y la segunda en Zaragoza en junio de 2008.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

El peso de los asuntos europeos en el conjunto de la acción exterior autonómica es la consecuencia lógica del impacto que la adhesión de España a las CCEE tuvo sobre el ejercicio de las competencias que se atribuyen a las CCAA. Sin embargo, ni el Derecho español, como ya se apuntó, ni el Derecho comunitario europeo contemplaban, en principio, la participación *regional*, siendo las reclamaciones de los entes territoriales que forman parte de Estados miembros de estructura descentralizada las que van a dar lugar a la creación de vías de participación en los asuntos europeos, y ello tanto en el plano interno de sus propios Estados como en el de la UE.

Por lo que respecta al ámbito interno español, los elementos que dificultaban el diseño del esquema de relación Administración General del Estado—CCAA en asuntos relativos a la Unión Europea ya fueron señalados al comienzo, y se refieren al silencio constitucional sobre el papel de las CCAA y a la postura maximalista adoptada en un primer momento por la Administración General del Estado respecto a su competencia en materia de relaciones exteriores. Conviene recordar el protagonismo de la pretensión autonómica de un papel en el marco de la participación española en las CCEE en la evolución de la jurisprudencia del TC respecto a la interpretación de la competencia exclusiva del Estado en las relaciones exteriores, puesto que una buena parte de los pronunciamientos del Alto Tribunal en esta cuestión tienen como base casos en los que se pronunciaba sobre la participación de las CCAA en asuntos comunitarios.

De hecho, la peculiar naturaleza del proceso de integración europea, y por tanto del Derecho emanado del mismo, va a llevar al TC a diferenciar este plano del resto de la acción exterior, afirmando que cuando España actúa en ese ámbito lo está haciendo en una estructura jurídica muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. El TC concreta esa diferencia recordando que, a ciertos efectos, el orden jurídico comunitario puede considerarse como un orden *interno*, por lo que aún cuando sea el Estado quien participa en la actividad de las CCEE es indudable que las CCAA poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria²⁸. De manera que, como ya se señaló anteriormente, el TC va a poner especial cuidado en que a través de la

²⁸ Vid. STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 4°).

participación en el proceso de integración europea no se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas. En este sentido va a dejar sentado que los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA no resultan alterados ni por el ingreso de España en el proceso de integración europea ni por la promulgación de normas en el seno de éste, cuya traslación al ordenamiento interno han de seguir esos criterios²⁹.

Se va dibujando así un conjunto de vías de participación de las CCAA en los asuntos europeos al que nos vamos a referir a continuación, haciendo especial hincapié en lo que atañe a la CA. Con ese fin separaremos la participación autonómica en asuntos propios del proceso de integración europea en el plano interno, a través de las Conferencias Sectoriales y la CARCE, CARUE a partir de 2010³⁰, de la que tiene lugar en el plano de la UE propiamente dicho, bien sea formando parte de la delegación del Estado o asumiendo su representación o bien de manera directa.

1. La Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de la coordinación en el plano interno entre Estado y Comunidades Autónomas en relación con los asuntos de la Unión Europea

Las demandas autonómicas van a hacer que, a pesar del silencio constitucional, progresivamente se vaya conformando un esquema de colaboración con la Administración General del Estado en relación con los asuntos comunitarios, que se pone en marcha por la vía de los hechos, teniendo posteriormente reflejo a nivel jurídico. Sin embargo, el intento de establecer un sistema multilateral de colaboración se va a encontrar con el obstáculo de la disparidad que desde diversos puntos de vista presentan las CCAA entre sí, diferencias que van desde el distinto grado de desarrollo competencial hasta la diferente sensibilidad respecto de los asuntos europeos. Esa heterogeneidad va a exigir tener en cuenta la existencia de situaciones particulares, para lo cual la coordinación multilateral se va a complementar con sistemas bilaterales de cooperación entre la Administración General del Estado y, en principio, ciertas CCAA.

El mecanismo elegido para la coordinación multilateral es el de las Conferencias Sectoriales, que, conforme al artículo 5.1 de la LRJPAC³¹, aseguran la

²⁹ Vid. entre los primeros pronunciamientos al respecto SSTC 252/1988, de 20 de diciembre (FJ 2º); 64/1991, de 22 de marzo (FJ 4º); 76/1991, de 11 de abril (FJ 3º); 115/1991, de 23 de mayo (FJ 1º); 236/1991, de 12 de diciembre (FJ 9º).

³⁰ Vid. Resolución de 29 de abril de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (BOE núm. 136, de 4 de junio de 2010).

³¹ BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración. En 1988 se crea de manera informal la CARCE, que se institucionaliza mediante Acuerdo de 29 de octubre de 1992³², siendo *legalizada*, tras casi una década de funcionamiento *de facto*, mediante la Ley 2/1997, de 13 de marzo³³, que la define como el órgano de cooperación Estado/CCAA para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en asuntos comunitarios europeos (artículo 1).

Es por tanto en este marco donde se materializa la colaboración entre el Estado y las CCAA en relación con la UE, y ello tanto en la fase *ascendente*, relativa a la fijación de la posición española en la negociación en Bruselas, como en la *descendente*, referida a la ejecución en el plano nacional de las obligaciones impuestas por las normas de la Unión³⁴. Sin embargo, más allá de algunos logros, a partir de un momento determinado se constata cierta insatisfacción respecto al funcionamiento de este mecanismo, especialmente por parte de las CCAA, que consideraban que más que un órgano de debate y de auténtica negociación entre el Estado y las CCAA, la CARCE se había convertido en un mero canal de información del primero hacia las segundas, sin un verdadero intercambio de opiniones y limitando a las CCAA al papel de meras receptoras de información.

Para superar esa situación se adoptan en el seno de la CARCE los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, con los que se abren vías para una auténtica participación autonómica en la fijación de la posición española en asuntos comunitarios³⁵. En realidad esos Acuerdos vienen a dar satisfacción a antiguas demandas autonómicas, especialmente la relativa a la posible participación en la delegación española en el seno del Consejo de la UE, que serán estudiadas más tarde dentro de los apartados correspondientes.

Antes de eso prestaremos atención a la ya mencionada coexistencia del modelo de colaboración multilateral con los esquemas de cooperación bilateral que,

³² BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1993. Modificado por Acuerdo de 14 de junio de 1994 para ampliar el ámbito competencial de la CARCE (BOE núm. 257, de 27 de octubre de 1994); además, mediante Acuerdo de 14 de junio de 1994, la CARCE aprobaba su Reglamento interno (BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1994).

³³ BOE núm. 64, de 15 de marzo de 1997. Por Acuerdo de 5 de junio de 1997, conforme al artículo 4.1 de la Ley 2/1997, la CARCE establecía un nuevo Reglamento interno que venía a sustituir al citado en la nota anterior (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1997).

³⁴ En este sentido *vid.* el Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994 relativo a la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995).

³⁵ *Vid.* los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la CARCE sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la UE y sobre la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2005).

como ya se apuntó, son consecuencia de la existencia de ciertos *hechos diferenciales* que alegaban diversas CCAA y que van desde la existencia de lenguas propias hasta cuestiones de carácter económico, como el régimen foral del Concierto en Navarra o el País Vasco, o geográfico, como la ultraperifericidad en el caso de Canarias. Esas peculiaridades se considera que marcan un sello distintivo a la participación de esas CCAA en relación con los asuntos europeos, lo que justifica la existencia de mecanismos bilaterales en los que se traten los asuntos que, como consecuencia de estos elementos distintivos, son de interés exclusivo o preferente de esas CCAA. De esa manera se van a ir creando sucesivamente Comisiones bilaterales de cooperación de la Administración General del Estado con el País Vasco, Cataluña o Canarias, plasmándose ese bilateralismo en la Ley 2/1997, cuya disposición adicional lo contempla respecto de asuntos relacionados con las CCEE que afecten en exclusiva a una CCAA o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica³⁶.

Debe advertirse, sin embargo, la necesidad de extremar la precaución respecto a la vía bilateral en relación con las cuestiones propias de la UE, puesto que existen diversos factores que deben conducir a que la cooperación entre el Estado y las CCAA sea en la mayor medida posible a nivel multilateral. Ello es así en primer lugar por las profundas consecuencias, ya mencionadas, que el proceso de integración europea tiene en la actividad de todas las CCAA y en segundo lugar porque el carácter global de la negociación en el marco de la UE puede llevar a que, para obtener un beneficio en una materia de interés preferente o exclusivo de una CCAA, el Estado tenga que hacer concesiones en otras cuestiones que pueden afectar a otras CCAA, a las que no parece muy justo que se pueda dejar fuera del debate para fijar la posición del Estado en esa materia. En todo caso, los nuevos EEAA han operado una extensión del mecanismo bilateral, que alcanza a la CAR, en relación con la que también pueden encontrarse hechos diferenciales que siguiendo la lógica antes apuntada exijan un tratamiento bilateral, como la condición fronteriza, el desequilibrio poblacional o la baja densidad demográfica³⁷.

Sin embargo, el establecimiento del mencionado cauce bilateral de cooperación no es la única novedad introducida por la última reforma estatutaria, sino que, al igual que los demás EEAA objeto de revisión, se introducen otros

³⁶ En la práctica el papel de esas Comisiones bilaterales se ha centrado principalmente en el intento de resolver posibles conflictos competenciales, intentando evitar que los mismos lleguen al TC, función expresamente atribuida a las Comisiones bilaterales por el artículo 33 LOTC tal como resulta de la modificación de la LO 1/2000, de 7 de enero (BOE núm. 8, de 10 de enero de 2000).

³⁷ En efecto el artículo 90 del EAr tras la modificación de la LO 5/2007 viene a crear la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado. *Vid.* en cuanto a los representantes de ambas Administraciones en dicha Comisión los Acuerdos del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012 (BOE núm. 251, de 18 de octubre de 2012) y del Gobierno de Aragón de 17 de julio de 2012 (BOA núm. 211, de 29 de octubre de 2012). Debe señalarse la creación en la Comisión bilateral Aragón-Estado de un grupo de trabajo sobre Asuntos Europeos y Acción Exterior.

cambios con los que se da cobertura estatutaria a prácticas que se venían observando desde hace algún tiempo, como, por ejemplo, la representación autonómica en los comités de la *comitología* o la participación en la delegación española en el Consejo. Esas cuestiones serán tratadas más tarde, si bien se puede adelantar ahora que, con carácter general, la LO 5/2007 supone un cambio significativo al terminar con el silencio del EAr a este respecto, incluyendo un nuevo Título VII cuyo Capítulo III se dedica a las relaciones con la UE.

En ese Capítulo, además de las referencias a los mecanismos de colaboración, se alude a la participación de la CAR en los asuntos de la UE a través del Estado. En ese sentido ha de apuntarse, en primer lugar, la mención genérica del artículo 92.1 a la participación de la CCAA, *en los términos que establece la legislación estatal*, en los asuntos relacionados con la UE que afecten a sus competencias o intereses. A eso se añade que el artículo 93 contempla la participación de la CAR tanto en la fase *ascendente* como en la *descendente* antes apuntados. En relación con esta última el artículo 93.2 *in fine* incorpora la doctrina del TC al afirmar que el Derecho comunitario europeo no modifica la distribución interna de competencias que resulta de la CE y del EAr.

Para terminar con esas referencias de alcance general a la participación de la CAR en los asuntos de la UE, el apartado 3 de ese mismo artículo 93 se refiere al papel de las Cortes de Aragón en esta materia. Esta previsión, presente también en otros EEAA modificados recientemente, constituye una novedad significativa, siendo vista como un vía para incentivar la participación de los parlamentos autonómicos en el proceso de construcción europea que hasta el momento no se ha producido en la medida necesaria, dejando que sean los ejecutivos autonómicos, de manera casi exclusiva en muchos casos, los que desempeñen esa función. En ese sentido, no debe olvidarse que la participación de los Parlamentos regionales se articula a través de los Parlamentos nacionales³⁸. En esa línea se mueve el EAr, como el resto de EEAA reciente modificados, señalando el papel de las Cortes de Aragón en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad *que establezca la UE* en relación con las propuestas legislativas europeas que afecten a competencias de la CAR.

2. La participación de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la estructura institucional de la Unión Europea: el papel de la Comunidad Autónoma de Aragón

Junto a la participación en el plano interno, a través de las Conferencias Sectoriales y de la CARUE, las CCAA disponen de diversas vías de partici-

³⁸ El artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad Anexo al Tratado de Lisboa señala que incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

pación en el funcionamiento de la estructura institucional de la UE. Este conjunto de mecanismos se puede dividir también en dos grandes grupos: por una parte, aquellos casos en los que los representantes autonómicos entran en contacto con las instituciones u órganos de la UE formando parte de la delegación española o asumiendo la representación del Estado, y por otra, aquellos supuestos en los que ese contacto es verdaderamente directo, es decir que los representantes autonómicos no asumen más representación que la suya propia, lo que no obsta para que incluso en esos casos deban tenerse en cuenta principios como los ya comentados de la unidad de acción exterior del Estado y de colaboración entre administraciones, que pueden marcar límites a esa libertad de acción de las CCAA.

A continuación prestaremos atención a ambos grupos, subrayando el papel de la CAr en cada uno de esos instrumentos. En este sentido debe apuntarse que, tras la reforma de la LO 5/2007, la doble vía aparece recogida en el artículo 94 del EAr, en el que se establece la participación: «[...] de manera directa o mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la UE que traten asuntos de su competencia», señalándose, de manera específica, las dos posibilidades que ya en este momento son una realidad: la participación ante el Consejo de la UE y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión.

A. *La participación en las instituciones de la Unión Europea a través del Estado*

La participación autonómica en este nivel se materializa a través de la inclusión de representantes de las CCAA en los comités de la *Comitología* y en la delegación española en las reuniones del Consejo.

a) *La presencia en la delegación española en el Consejo*

Rechazada en un principio por la Administración General del Estado, las modificaciones registradas en el Derecho de la UE, especialmente con ocasión del Tratado de Maastricht, abrían la puerta a esa posibilidad, que se ponía en marcha con el encargo de las Cortes Generales a la Comisión Mixta para Asuntos relacionados con las CCEE de iniciar un proceso tendente a establecer una fórmula que permitiese la presencia de un representante autonómico en la delegación del Gobierno en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la UE en que se traten asuntos de competencia exclusiva de las CCAA³⁹. Esa participación se materializaba merced al Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 por el que *inicialmente* se abrían a la participación de representantes autonómicos en la delegación española cuatro formaciones del Consejo, en concreto las de Em-

³⁹ *Vid.* la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) sobre participación de las CCAA en la delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la UE (BOCG, VI Legislatura, Serie A, Núm. 176, 19 de marzo de 1998).

pleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura. Para el resto de formaciones del Consejo la participación autonómica seguirá produciéndose a través de la correspondiente Conferencia Sectorial. La mención a la apertura *inicialmente* de esas cuatro formaciones permitía deducir la posibilidad de ampliar posteriormente el número de formaciones del Consejo en las que se integre a representantes autonómicos en la delegación española, lo que se concretaba en el marco de la CARUE, que modificaba los Acuerdos de 2004 para ampliar la participación autonómica a otras formaciones del Consejo de la Unión Europea. En su reunión de 2 de julio de 2009 se incluía una quinta formación, la de Competitividad, en lo relativo a temas de consumo; en la reunión de 15 de abril de 2010 se añadían los temas relativos a la ordenación del juego, también dentro de la formación de Competitividad y el 7 de febrero de 2011 se abría a la participación autonómica el Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte en lo relativo a temas de Deporte⁴⁰.

Por otra parte, el Acuerdo de diciembre de 2004 fija una serie de principios a los que debe ajustarse la participación del representante autonómico, que debe tener la condición de miembro del Consejo de Gobierno de una CCAA. Entre esos principios se incluyen la salvaguarda del principio de unidad de acción exterior del Estado, el respeto de la lealtad y confianza mutua, y la corresponsabilidad para lograr el mayor grado de eficacia de la participación autonómica y la representación conjunta de las CCAA. A todo ello se añade el objetivo de la diversidad de CCAA en el desempeño de esa función, para lo que se establece una rotación semestral en cuanto al mandato de los representantes, con lo que se confiere cierta estabilidad a esa figura al hacerla coincidir con cada Presidencia del Consejo de la UE.

De los principios que se acaban de mencionar resulta que el representante autonómico que se integra en la delegación española en el Consejo lo es de *todas* las CCAA, es decir que expresa la opinión del conjunto de las mismas y no de una individualmente considerada. Esa representación colectiva hace que cobre importancia el procedimiento de designación de ese representante, que corresponde al Pleno de la Conferencia Sectorial correspondiente. Sin embargo, surge en este punto un obstáculo práctico puesto que no hay una coincidencia plena entre las formaciones del Consejo de la UE abiertas a esa participación autonómica y las Conferencias Sectoriales donde se establece la colaboración Estado—CCAA en el plano interno. A esa y a otras dificultades en el procedimiento de designación se intenta dar respuesta en el Acuerdo de la CARCE de 12 de diciembre de 2006 sobre una *Guía de buenas prácticas* para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación

⁴⁰ Vid. Resolución de 22 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (BOE núm. 192, de 11 de agosto de 2011).

autonómica en las formaciones del Consejo⁴¹. En este Acuerdo se señala que cada Conferencia Sectorial establecerá sus propias reglas de designación del representante autonómico y, en el caso de reuniones del Consejo que traten temas que correspondan a más de una Conferencia Sectorial se recomienda una coordinación entre las Secretarías de éstas o, en su caso, un pronunciamiento de la CARCE, apuntando como criterio más adecuado para determinar el papel de cada Conferencia Sectorial en esa designación el de la ponderación del peso relativo y de la importancia de los temas a tratar en la reunión del Consejo.

En cuanto al reparto de la representación autonómica entre las CCAA, el citado Acuerdo de diciembre de 2006 señala una serie de criterios objetivos, entre los que se incluyen desde la toma en consideración de lo realizado en otras Conferencias Sectoriales, para evitar en lo posible una sobrecarga, o una concentración, de esa representación en las mismas CCAA en un momento determinado, hasta factores como la disponibilidad de recursos humanos y materiales, la capacitación técnica para aportar criterios o valoraciones de interés, la incidencia material de la cuestión o el interés efectivo de cada CCAA y la adscripción política para evitar la imposición de criterios políticos. A estos criterios se añaden en la práctica otros como el del orden de aprobación de los EEAA, el poblacional o el de la alternancia política, este último como criterio que modula los demás. Además, en ciertos casos en los que no es posible alcanzar un acuerdo se ha acudido a procedimientos como el sorteo o el orden alfabético. En cuanto a la participación de la CAR debe señalarse la inclusión de miembros del Gobierno aragonés en la delegación española en diversas sesiones del Consejo, que se produce por vez primera en la sesión de 30 de mayo de 2005 en el Consejo de Agricultura y pesca⁴².

Por otra parte, el Acuerdo de diciembre de 2004 establece la participación de representantes autonómicos en la delegación española en todos los niveles del Consejo, incluidos el COREPER y los distintos grupos de trabajo. En este último caso la representación autonómica se realiza a través de dos vías: en el caso de formaciones del Consejo abiertas a la participación autonómica la representación en los grupos de trabajo corresponde al responsable técnico designado por el representante autonómico en la formación correspondiente del Consejo. En los demás casos, la representación de las CCAA se canaliza a tra-

⁴¹ Vid. http://www.mpt.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros.html.

⁴² Posteriormente esa inclusión del representante aragonés en la delegación española en el Consejo se ha producido en las reuniones del Consejo de Agricultura y Pesca de 18 de julio, 24 de octubre, 20 de noviembre y 19 de diciembre de 2006, en la del Consejo de Medio Ambiente de 23 de octubre de 2006, en las del Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (en materia de Salud) de 29 de febrero y 9 de junio de 2008, en la del Consejo de Competitividad (en materia de consumo) de 25 de mayo de 2010 y en las del Consejo de Educación y Cultura de 15 de febrero y de 10 de mayo de 2010.

vés de los Consejeros de Asuntos Autonómicos de la REPER, respecto de los que los Acuerdos de diciembre de 2004 también introducen novedades significativas. En efecto, el primer paso en este sentido se daba mediante el Acuerdo de la CARCE de 22 de julio de 1996 por el que se creaba la figura del representante autonómico en la REPER, al que se atribuía la competencia exclusiva para relacionarse con las Oficinas de las CCAA en Bruselas y canalizar la información hacia las CCAA⁴³. Sin embargo, el nombramiento y cese de ese Consejero Autonómico correspondía, en régimen de libre designación, al Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas y oído el Pleno de la CARCE, la Comisión Interministerial para Asuntos de la UE y el Embajador Representante Permanente. La insatisfacción de las CCAA al respecto era resuelta por los Acuerdos de diciembre de 2004 que, además de aumentar el número de Consejeros Autonómicos, establecían que éstos debían ser funcionarios propuestos por las CCAA, previo consenso entre ellas, que desempeñarían esa función por periodos de tres años prorrogables por periodos anuales.

b) La participación en los comités de la Comitología

A través de los comités que conforman el procedimiento de *comitología* el Consejo controla el ejercicio por la Comisión de la facultad ejecutiva que él mismo le ha delegado. Esos comités están constituidos por representantes de los Estados miembros de la UE y de la Comisión y es otro de los ámbitos abiertos a la participación autonómica, dado que en muchos casos las CCAA son titulares de las competencias ejecutivas que se trasladan al plano europeo. No obstante, esa participación autonómica tiene lugar en representación del Estado, de manera que la posición que se exprese no es la autonómica, ni en sentido global ni mucho menos la de la CCAA a la que pertenece el representante, sino la del Estado en su conjunto.

Esta vía de participación se ponía en marcha con la apertura de 55 de esos comités a la presencia de representantes autonómicos para el periodo 1998-2002, llevándose a cabo un reparto de los mismos entre las CCAA, correspondiendo a la CAr 4 de ellos. Este esquema de actuación recibía críticas importantes en esta primera fase, que se referían tanto a la elección de los comités abiertos a la participación autonómica, la mayoría de los cuales se consideraban de poca importancia, como al procedimiento de asignación de los mismos. El mecanismo se mantenía en el periodo 2003-2006, en el que se ampliaba el número de comités abiertos a la participación autonómica hasta los 95, si bien al final únicamente 74 de ellos eran solicitados por las CCAA. También en esta ocasión la participación de la CAr se limitaba a 4 comités, lo que

⁴³ BOE núm. 302, de 16 de diciembre de 1996. Lo que posteriormente tendría su reflejo en el RD 2105/1996, de 20 de septiembre (BOE núm. 229, de 21 de septiembre de 1996).

la situaba, junto a Baleares, Cantabria y Castilla-La Mancha, en el grupo de CCAA que asumían la representación en un número menor de comités, situándose en el otro extremo CCAA con estructuras administrativas más amplias en el plano de la acción exterior y europea, como Cataluña, que era la que participaba en un número mayor de comités (18), Galicia, País Vasco y Andalucía. El desarrollo del procedimiento continuaba en el tercer periodo de programación, de 2007 a 2011, en el que el número de comités asignados a las CCAA alcanza los 91, en 9 de los cuales la representación era asumida por la CAR, que de esa forma experimentaba un incremento importante de su papel en este instrumento, si bien todavía quedaba lejos de las CCAA con una mayor participación, encabezadas ahora por Galicia con casi 40 comités, seguida de Andalucía, Cataluña y Valencia. La asignación de comités a las CCAA a partir de noviembre de 2012 parece suponer una vuelta atrás, al menos en el plano cuantitativo, en cuanto a la participación de la CAR, que de nuevo asume la representación del Estado en 4 de los 72 comités abiertos para este periodo a la participación autonómica⁴⁴.

En cuanto al régimen jurídico con arreglo al que debe desarrollarse este esquema de colaboración, debe señalarse que el 10 de marzo de 2003 la CARCE adoptaba diversos documentos con los que intentaban resolver los problemas y críticas planteadas al respecto. Esos documentos eran por una parte las *Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea*, modificadas el 12 de noviembre de 2007, y por otra las *Normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de los funcionarios de CCAA en Comités de la Comisión*. De acuerdo con lo señalado en las citadas Reglas, la participación de las CCAA en los comités de la *Comitología* se apoya en un triple fundamento: competencia autonómica en la materia, voluntad expresa de un número significativo de CCAA o existencia de interés específico que aconseje la participación en los correspondientes comités y disponibilidad de personal con capacitación técnica para participar en reuniones de los comités y que mantenga relación funcional o laboral con una administración autonómica. Esa participación, en representación del conjunto de las CCAA, se produce por periodos de cuatro años, divididos por regla general en dos años para cada CCAA de manera sucesiva, produciéndose la coordinación con la Administración General del Estado a través de la Conferencia Sectorial correspondiente y entre las CCAA con la convocatoria, al comienzo y al final de cada periodo, por el representante autonómico de una reunión con responsables de las CCAA para conocer las funciones y la agenda del comité en cuestión.

⁴⁴ Esos comités son: el Comité permanente de estadística agrícola, el Comité zootécnico permanente, el Comité permanente de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre ascensores y el Comité «Juventud en Acción» (2007-2013).

B. *La presencia directa ante las instituciones de la Unión Europea*

En cuanto a los mecanismos de relación directa de las CCAA destacan su participación en el Comité de las Regiones y la actividad desarrollada por las Oficinas regionales establecidas en Bruselas. La participación en el Comité de las Regiones es el único canal de participación directa de los entes territoriales de los Estados miembros en la estructura institucional de la UE. Con su creación con ocasión del Tratado de Maastricht las CCEE respondían a las pretensiones de los entes regionales de Estados de estructura interna descentralizada de contar con una vía de inclusión en esa estructura institucional. El Comité de las Regiones se configura como un órgano consultivo asociado al procedimiento decisorio de la UE, en el que se encuentran representados tanto los entes locales como los regionales. La composición de la representación española se decidía mediante acuerdo alcanzado en el Senado en 1993 por el cual los 21 representantes que corresponden a España se distribuían asignando uno a cada CCAA y los otros 4 a los entes locales, designados por la FEMP. El EAr, a diferencia de otros EEAA reciente modificados, no recoge ninguna mención expresa a la participación de la CAR en el Comité de las Regiones, que debe considerarse integrada en la referencia ya apuntada del artículo 92.1⁴⁵. Eso no supone que la participación aragonesa se aparte de la regla general, conforme a la cual la representación de la CAR corresponde al Presidente del ejecutivo autonómico, que tiene como suplente al Consejero de Presidencia y Justicia⁴⁶.

El segundo mecanismo es el de las Oficinas que las CCAA tienen en Bruselas, cuya aceptación y delimitación de funciones tuvo, como ya se señaló, un papel destacado en el giro jurisprudencial del TC respecto a la aceptación de un margen de acción exterior para las CCAA. En concreto la STC 165/1994, relativa a la Oficina del Gobierno vasco en Bruselas, sirvió no sólo para consolidar ese instrumento sino para generalizarlo, ya que a partir de ahí, las CCAA que no lo habían hecho todavía establecieron su Oficina. En cuanto a las tareas que corresponden a las Oficinas autonómicas debe recordarse que la STC 165/1994 excluye de su capacidad de actuación aquellos comportamientos que forman parte del núcleo duro de las relaciones internacionales.

En el caso aragonés ya se apuntó el lugar de la Oficina de Aragón en la estructura institucional autonómica, así como el intento de cambio que resulta

⁴⁵ A este respecto debe mencionarse la referencia genérica en la que puede incluirse esta cuestión recogida en el artículo 1.u) del D. 315/2011 del Gobierno de Aragón, que incluye entre las competencias del Departamento de Presidencia y Justicia la relativa a la promoción de los intereses de Aragón ante las instituciones y órganos de la UE.

⁴⁶ *Vid.* Decisión 2011/661/UE del Consejo, de 3 de octubre de 2011, por la que se nombra a ocho miembros y a diez suplentes españoles del Comité de las Regiones (DOUE n° L 263, de 7 de octubre de 2011).

de la referencia en el EAr y en la Ley 2/2009, si bien la falta por el momento de desarrollo de esas disposiciones no ha permitido ver más allá del cambio de denominación, además de una reducción del personal destinado, justificada por los recortes que conlleva la actual crisis y que movieron incluso a algunas CCAA a plantear el cierre de sus representaciones en Bruselas.

Volviendo a las funciones de esas Oficinas debe señalarse la influencia que sobre las mismas tienen la evolución tanto del procedimiento interno de colaboración entre la Administración General del Estado y las CCAA como del papel que se reconoce a los entes regionales por el Derecho de la UE. La transformación que se opera como consecuencia de esos factores consiste por una parte en la aparición de nuevas funciones, como por ejemplo la asistencia a las autoridades autonómicas en su actuación en el marco del Comité de las Regiones, o incluso la participación del Director de la oficina en algunos casos como suplente del Presidente autonómico en dicho órgano de la Unión Europea⁴⁷. Además, los factores mencionados también conllevan cambios en las funciones originales de las Oficinas autonómicas, como la de recogida y distribución de información, que como consecuencia del establecimiento de cauces de transmisión de información relativa a la UE desde la Administración General del Estado a las CCAA experimenta una doble evolución, especializándose en cuestiones de interés específico de la CCAA concernida y reduciendo su peso en el conjunto de tareas desempeñadas por la Oficina, dejándole por ello más tiempo para otras funciones.

A este respecto debe señalarse que la referencia, por vez primera a ese nivel, a las Oficinas en el último proceso de reforma estatutaria no supone un gran avance en cuanto a la clarificación de las funciones de éstas, limitándose las menciones recogidas en los distintos EEAA en el mejor de los casos a una enumeración escueta de esas funciones, como ya se señaló anteriormente respecto del EAr. Las funciones de las Oficinas autonómicas pueden agruparse en tres categorías: de recogida y distribución de información, de asistencia y apoyo y de promoción.

Una última cuestión a destacar en relación con el contacto directo de las CCAA con las instituciones de la UE es la relativa a la posibilidad de acudir al TJUE, cuya inclusión expresa es una de las novedades aportadas por los EEAA recientemente modificados, como es el caso del EAr, que en el artículo 95 recoge tanto la vía directa como la indirecta, a través del Estado, de acceso a la justicia de la UE. En cuanto a la vía directa, el EAr señala el acceso de la CAR al TJUE *en los términos que establezca la normativa europea*, referencia cuya

⁴⁷ Ese fue el caso de Aragón en la Legislatura anterior aunque de forma transitoria. *Vid. Decisión del Consejo, de 24 de enero de 2006, por la que se nombraban miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el periodo comprendido entre el 26 de enero de 2006 y el 25 de enero de 2010* (DOUE n° L 56, de 25 de febrero de 2006).

constitucionalidad era confirmada por la STC 31/2010 (FJ 124º). Esa mención debe entenderse referida a la jurisprudencia del propio TJUE conforme a la cual las CCAA, como los demás entes locales y regionales de los Estados miembros, se equiparan a los particulares, recibiendo la consideración de demandantes no privilegiados, es decir que han de demostrar que la decisión recurrida les afecta de manera directa e individual, en cuanto a la interposición de los recursos de anulación y omisión, quedando fuera de su alcance la interposición del recurso por incumplimiento, reservada a los Estados. La vía indirecta tiene su reflejo en el apartado 2º del artículo 95 del EAr, que señala la posibilidad de que el Gobierno autónomo solicite del Gobierno del Estado la interposición de acciones ante el TJUE. En relación con esta vía indirecta debe señalarse que el EAr es más limitado que otros EEAA recientemente modificados, como los de Cataluña (artículo 191.2) o Baleares (artículo 113.3), en los que se establece la necesidad de que el Gobierno del Estado comunique inmediatamente y de forma motivada la posible negativa a la solicitud autonómica para que entable las acciones correspondientes ante el TJUE. En todo caso, a este respecto puede aplicarse lo señalado anteriormente al hablar de la posibilidad de instar al Gobierno del Estado a que inicie la conclusión de tratados internacionales, es decir que esa obligación de comunicación motivada entraría dentro del principio de cooperación entre administraciones, que debe ser observado con independencia de que no se recoja expresamente en un EEAA.

La colaboración entre Administración General del Estado y CCAA en relación con las acciones ante el TJUE era objeto de uno de los primeros Acuerdos de la CARCE, el de 29 de noviembre de 1990, relativo a la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado en los procedimientos precontenciosos de la Comisión y los asuntos relacionados con el TJCE, en el que se establecían instrumentos como la obligación de la Administración General del Estado de informar a este respecto a las CCAA e incluso la posibilidad de que éstas designen asesores que participen en reuniones con agentes encargados de adoptar la posición de España ante el TJUE⁴⁸. El modelo de colaboración se desarrollaba mediante el Acuerdo de la CARCE de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las CCAA en los procedimientos ante el Tribunal de Luxemburgo⁴⁹, que venía a complementar el Acuerdo anterior, contemplando la colaboración en cuanto a la interposición por España de recursos de anulación y omisión, la solicitud de dictámenes al Tribunal sobre la compatibilidad con el TCE de un Acuerdo previsto por la CE, los recursos de incumplimiento contra otros Estados miembros o la información respecto de cuestiones prejudiciales.

⁴⁸ BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 1992.

⁴⁹ BOE núm. 79, de 2 de abril de 1998.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, Maximiliano (1993), «La coopération transfrontalière régionale et locale», Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye, vol. 243, pp. 293-417.
- EMBED IRUJO, Antonio y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (2008), *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos (2003), *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo (2004), «Comunidades Autónomas y «comitología»: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Revista General de Derecho Europeo*, n° 3, enero (<http://www.iustel.com>).
- GARCÍA PÉREZ, Rafael (2009), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto (2007), «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 13, 2° semestre, págs. 125-160.
- MARTÍN MALLÉN, Juan Carlos (2005), «La participación institucional y política de las regiones en los organismos europeos», *De la Reforma estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, págs. 385-423.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2005), «Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 22, septiembre/diciembre, págs. 759-804.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2007), «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 4, págs. 69-127.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (1994), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Bilbao, IVAP.
- PÉREZ TREMPES, Pablo; CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel y ROIG MOLÉS, Eduard (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònòmics, Marcial Pons, Barcelona.

ROIG MOLÉS, Eduard (2002), *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, Tirant lo Blanch.

SALINAS ALCEGA, Sergio (2009), «La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: las Oficinas autonómicas en Bruselas», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 14, págs. 83-116.

VI

MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES

EMPLEADOS PÚBLICOS

Eloy COLOM PIAZUELO

PROFESOR TITULAR
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA NORMATIVA APLICABLE A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.— II. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y SU CLASIFICACIÓN.— III. LOS ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE PERSONAL.— IV. EL REGISTRO GENERAL DE PERSONAL.— V. LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: LOS CUERPOS, GRUPOS Y RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO.— VI. LA SELECCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN: 1. La selección de los funcionarios: A. La oferta de empleo público. B. La convocatoria. C. Órganos de selección. D. Sistemas de selección. E. Descripción del procedimiento de selección. 2. La selección del personal interino, eventual y laboral.— VII. LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO: 1. El concurso. 2. La libre designación. 3. Provisión de puestos de trabajo por necesidades de servicio. 4. Provisiones temporales de puestos de trabajo. 5. Otras formas de provisión de puestos de trabajo.— VIII. LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS: 1. La carrera administrativa dentro del cuerpo o escala: el grado personal. 2. La carrera administrativa fuera del cuerpo o escala: la promoción interna.— IX. LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS ENTRE ADMINISTRACIONES. X. LA FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: EL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. XI. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN: LA NORMATIVA APLICABLE A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

En el artículo 149.1.18 de la Constitución se atribuye al Estado la competencia para aprobar las bases del régimen estatutario de los funcionarios. En desarrollo de esta previsión se ha aprobado la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público. Dicho Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las Administraciones de las Comunidades autónomas y los Organismos públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de ellas (artículo 2 de la LEBEP).

El desarrollo de la legislación básica mencionada corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 75.13 del Estatuto de Autonomía de Aragón). A estos efectos en el artículo 6 de la LEBEP se prevé que las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas aprueben, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la función pública de cada Comunidad autónoma.

La Comunidad autónoma de Aragón todavía no ha aprobado la norma de desarrollo de la LEBEP a la que alude el citado artículo 6 de la LEBEP, por lo que resulta de aplicación lo previsto en la Disposición final cuarta de la LEBEP. En concreto, en esta Disposición se dice que hasta que se dicten las leyes de función pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto; no obstante lo anterior, lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de la función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto del empleado público.

De lo que se acaba de exponer se deduce que con carácter general será aplicable la LEBEP y, en lo que no sea incompatible con esta norma, el Decreto Le-

gislativo 1/1991 aprobado por la Comunidad Autónoma de Aragón; y como excepción, en las materias relativas a la carrera profesional, retribuciones, provisión de puestos de trabajo y movilidad, será aplicable la normativa básica estatal anterior a la LEBEP y el Decreto Legislativo 1/1991. Precisamente, son estas normas a las que se hará referencia en este capítulo de la presente obra.

II. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y SU CLASIFICACIÓN

La noción de empleado público y las clases que existen aparecen reguladas en los artículos 8 y ss. de la LEBEP. En concreto, en el artículo 8 de la LEBEP se dice que son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales. Dichos empleados públicos se clasifican según el citado precepto en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y personal eventual. A continuación, se exponen las características principales de cada uno de ellos contempladas en los artículos 9 y ss. de la LEBEP y, en lo que esté vigente, en los artículos 4 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991.

a) Funcionarios de carrera. Se definen en el artículo 9 de la LEBEP como aquellos que en virtud de nombramiento legal están vinculados a una Administración pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

En el artículo 9.2 de la LEBEP se establece que, en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca. Reserva de competencias a los funcionarios que ha sido interpretada de forma amplia en el Decreto Legislativo 1/1991, puesto que en su artículo 5 se dice que con carácter general los puestos de trabajo de la Administración autonómica serán desempeñados por funcionarios y en su artículo 8.2 se especifican los puestos concretos que pueden ser desempeñados por el personal laboral. Dicho modelo de empleo público en el que son mayoritarios los funcionarios públicos es el recogido en la Constitución española (STC 99/1987, de 11 de junio)

b) Funcionarios interinos. Se definen en el artículo 10 de la LEBEP como aquellos que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios

de carrera; sustitución transitoria de los titulares; ejecución de programas de carácter temporal; o exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera (artículo 10.5 de la LEBEP).

La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Por otra parte, el cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63 de la LEBEP, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento. A estos efectos, hay que tener en cuenta que en el artículo 10.4 de la LEBEP se prevé que en el supuesto que el funcionario interino ocupe plazas vacantes, las mismas deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produzca su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

Finalmente, debe señalarse que en el artículo 7.2 del Decreto Legislativo 1/1991 se establece que los interinos tendrán que reunir los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas a los funcionarios para ocupar las plazas vacantes. Y al igual que sucede con el personal eventual, en el artículo 9 del Decreto Legislativo 1/1991 se dice que la condición de interino no podrá suponer mérito preferente para el acceso a la condición de funcionario o de personal laboral con carácter indefinido, sin perjuicio de que puedan computarse como méritos en los baremos de los concursos, siempre que sean adecuados a los puestos cuya provisión se convoque.

c) Personal laboral. En el artículo 11 de la LEBEP se define como aquél que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal. Dicho personal laboral se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del Estatuto de 2007 que así lo dispongan (artículo 7 de la LEBEP)

El personal laboral desempeñará aquellos puestos de trabajo que no estén reservados a los funcionarios, tal y como se indicó con anterioridad. En este sentido, en el artículo 11.2 de la LEBEP se dice que las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral. Puestos de trabajo que aparecen concretados en el caso aragonés en el artículo 8.2 del Decreto Legislativo 1/1991.

d) Personal eventual. En el artículo 12 de la LEBEP se define como aquel que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento espe-

cial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera (artículo 12.5 de la LEBEP); y la condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna (artículo 12.4 de la LEBEP)

Por las especiales características de sus funciones, su número es limitado. Así, en el artículo 12 de la LEBEP se dice que las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones públicas que podrán disponer de este tipo de personal; y los órganos de gobierno establecerán su número máximo, siendo dicho número y las condiciones retributivas públicas. En el caso de la Comunidad autónoma de Aragón los órganos que pueden disponer de dicho personal aparecen determinados en los artículos 6.1 del Decreto Legislativo 1/1991 y 20 del Decreto Legislativo 2/2001.

Además, el nombramiento y cese del personal eventual serán libres; y el cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento (artículo 12.3 de la LEBEP).

Al margen de las características principales de los diferentes tipos de personal, debe indicarse que los mismos no están restringidos a los nacionales de nuestro país. Así, en el artículo 57 de la LEBEP se dice que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas. A tal efecto, los órganos de Gobierno de las Administraciones públicas determinarán las agrupaciones de funcionarios a las que no puedan acceder los nacionales de otros Estados.

La regulación que se acaba de exponer será de aplicación, cualquiera que sea su nacionalidad, también al cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho y a sus descendientes y a los de su cónyuge siempre que no estén separados de derecho, sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes; y se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores (artículo 57 de la LEBEP)

Finalmente, debe indicarse que los extranjeros a los que se acaba de hacer referencia, así como los extranjeros con residencia legal en España, podrán acceder a las Administraciones públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles. (artículo 57.4 de la LEBEP)

III. LOS ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE PERSONAL.

Los órganos superiores en materia personal se regulan en el Capítulo tercero del Decreto Legislativo 1/1991. Estos son los siguientes, según su artículo 10, en la redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre: el Gobierno de Aragón, el Consejero competente en materia de función pública y el Consejero competente en materia de Hacienda. Por otra parte, el citado artículo menciona la Comisión interdepartamental de la función pública.

Las competencias del Gobierno de Aragón aparecen enumeradas en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1/1991. Como competencia general se le atribuye el establecimiento de la política de personal de la Administración pública de la Comunidad autónoma, dirigir su desarrollo y aplicación y ejercer la potestad reglamentaria en la materia. Competencia que se complementa con el listado de atribuciones particulares contenido en el artículo 11.2 citado, con las modificaciones que ha sufrido el mismo con posterioridad.

La consejería competente en materia de función pública y Hacienda es el Departamento de Hacienda y Administración. Dicho Departamento tiene competencias en materia de personal de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decreto de 22 de julio de 2011, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se asignan competencias a los Departamentos de la Administración de la Comunidad autónoma de Aragón, y el artículo 10 del Decreto Legislativo 1/1991. En dicho precepto se establece que el citado Departamento tendrá atribuidas las siguientes competencias genéricas: competencias en materia de presupuestos, tesorería, patrimonio, tributos, intervención, financiación y fondos europeos; y competencias en materia de recursos humanos de la Administración de la Comunidad autónoma, así como la selección y formación del personal al servicio de las Administraciones aragonesas y las de organización, inspección y servicios.

Finalmente, en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1/1991, en la redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, se menciona la Comisión interdepartamental de la función pública, que se define como órgano técnico de coordinación e información sobre la ordenación y gestión del personal. Las funciones y composición de dicha Comisión se regulan en el artículo 13 del Decreto Legislativo 1/1991, en la redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre.

IV. EL REGISTRO GENERAL DE PERSONAL

En el artículo 71 de la LEBEP se establece que cada Administración pública constituirá un Registro en el que se inscribirán los datos relativos al personal al servicio de las Administraciones públicas enumeradas en su artículo 2 y que tendrá en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos. Dicho registro podrá disponer también de la información agregada sobre los restan-

tes recursos humanos de su respectivo sector público. Mediante convenio de Conferencia sectorial se establecerán los contenidos mínimos comunes de los Registros de personal y los criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a lo establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal. Las Administraciones públicas impulsarán la gestión integrada de recursos humanos.

La regulación básica expuesta se desarrolla en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1/1991. En él se establece que se inscribirá a todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad autónoma y se anotarán todos los actos que afecten exclusivamente a la vida administrativa del mismo en el Registro general de personal, sin que se haga referencia en el mismo a ningún dato relativo a su opinión, raza o religión. Su organización y funcionamiento se determinará por Decreto, que deberá tener en cuenta los requisitos mínimos homogeneizadores a que se refiere el artículo 71 de la LEBEP, a los efectos de facilitar su coordinación con el Registro central de personal de la Administración del Estado y con los registros de personal de las demás Administraciones Públicas. Y la utilización de los datos que consten en el Registro quedará sometida a las limitaciones establecidas en el artículo 18.4. de la Constitución; y todo el personal inscrito en el Registro tendrá libre acceso a su expediente individual.

V. LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: LOS CUERPOS, GRUPOS Y RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

En los artículos 72 y ss. de la LEBEP se regulan diversas formas de organización del empleo público, que se examinan en el presente epígrafe. En particular, se analizan las normas relativas a los cuerpos o escalas, los grupos y las relaciones de puestos de trabajo. Dichos preceptos se desarrollan en los artículos 15 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991.

La primera modalidad mediante la cual se estructura la función pública está constituida por los cuerpos o escalas. Los mismos se regulan en el artículo 75 de la LEBEP. En el citado precepto se dice que los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo. La creación, modificación y supresión de los mismos debe realizarse por Ley de las Cortes generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas

La regulación contenida en la legislación básica estatal ha sido desarrollada por los artículos 15 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991. Así, en los artículos mencionados, sin perjuicio de lo establecido en la normativa sectorial aplicable a determinados empleados públicos, se parte de que existen cinco

cuerpos de funcionarios que se estructuran internamente cada uno de ellos en escalas y especialidades.

En concreto, los cuerpos de funcionarios son los siguientes en la Administración autonómica: cuerpo de funcionarios superiores, cuerpo de funcionarios técnicos, cuerpo ejecutivo, cuerpo auxiliar y cuerpo subalterno. Cada uno de estos cuerpos se estructura internamente en las escalas que menciona el artículo 16 del Decreto Legislativo 1/1991. Escalas cuyo número ha aumentado con posterioridad a la aprobación del Decreto Legislativo 1/1991.

Asimismo, las escalas se estructuran en clases de especialidad. Como se indica en el artículo 16.2 del Decreto Legislativo 1/1991, en cada escala las plazas se agruparán según su clase de especialidad, con el fin de lograr la necesaria congruencia y racionalidad en la organización de las tareas y la asignación de funciones, mediante la provisión de puesto de trabajo por el personal más idóneo. Las clases de especialidad existentes en cada escala se contienen en el Decreto 126/1991, de 1 de agosto, si bien con posterioridad algunas de ellas han sido suprimidas o se han creado nuevas.

Por último, debe indicarse que en el artículo 16.5 del Decreto Legislativo 1/1991 se contempla la existencia de unos diplomas de especialización funcional. En el citado precepto se dice que el Gobierno de Aragón podrá crear por Decreto y otorgar en virtud de condiciones objetivas, los diplomas de especialización funcional que sean necesarios para la mayor eficacia de sectores concretos de la actividad administrativa y señalará los requisitos generales para acceder a los puestos directivos, previo informe preceptivo de la Comisión de personal. En relación con el personal directivo profesional también deben respetarse las condiciones básicas señaladas en el artículo 13 de la LEBEP.

Los cuerpos y escalas a los que se acaba de aludir se clasifican en el artículo 76 de la LEBEP en tres grupos, en función de la titulación requerida para su acceso. El primero de ellos es el Grupo A, que se subdivide en los Subgrupos A1 y A2, en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso pertenecientes a cada Subgrupo. Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo A se exigirá estar en posesión del título universitario de grado, salvo aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario. El segundo de ellos es el Grupo B; y en los cuerpos y escalas integrados en el mismo se exigirá estar en posesión del título de técnico superior. Y el tercero es el Grupo C, que se subdivide en los Subgrupos C1 y C2. Para el ingreso en los cuerpos o escalas del Subgrupo C1 se exige el título de bachiller o técnico y para los del Subgrupo C2 el título de graduado en educación secundaria obligatoria.

De forma complementaria, en la Disposición adicional séptima de la LEBEP se establece que además de los Grupos clasificatorios establecidos en el artículo 76 de la LEBEP, las Administraciones Públicas podrán establecer

otras agrupaciones diferentes de las enunciadas anteriormente, para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo.

Las titulaciones contempladas en la LEBEP responden a la nueva regulación del sistema educativo. De ahí que la Disposición transitoria tercera de la LEBEP haya previsto que hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto. Asimismo, en la citada Disposición se establece que transitoriamente, los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del presente Estatuto —Grupos A, B, C, D y E— se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76 del mismo, de acuerdo con las siguientes equivalencias: Grupo A se corresponde con el Subgrupo A1; Grupo B se corresponde con el Subgrupo A2; Grupo C se corresponde con el Subgrupo C1; Grupo D se corresponde con el Subgrupo C2; y Grupo E se corresponde con las agrupaciones profesionales a que hace referencia la Disposición adicional séptima de la LEBEP.

Las equivalencias previstas en la Disposición transitoria tercera de la LEBEP mencionada resultan de singular relevancia en el ámbito de la función pública aragonesa, puesto que no se ha aprobado todavía una ley de desarrollo de la LEBEP de 2007. De esta forma, la clasificación de los cuerpos en grupos contenida en el artículo 16 del Decreto Legislativo 1/1991 sería la siguiente, de conformidad con las equivalencias expuestas: cuerpo de funcionarios superiores, perteneciente antes de la LEBEP al Grupo A y después de la misma al Subgrupo A1; cuerpo de funcionarios técnicos, integrado antes en el Grupo B y ahora en el Subgrupo A2; cuerpo ejecutivo, integrado antes en el Grupo C y ahora en el Subgrupo C1; cuerpo auxiliar, integrado antes en el Grupo D y ahora en el Subgrupo C2; y cuerpo de subalternos y conductores, integrado antes en el Grupo E y ahora se corresponden con las agrupaciones profesionales a que hace referencia la Disposición adicional séptima de la LEBEP.

Al margen de las técnicas de organización de la función pública expuestas, la LEBEP contempla las relaciones de puestos de trabajo. A ellas alude el artículo 74 de la LEBEP. Precepto en el que se dice que las Administraciones públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos. La regulación expuesta se desarrolla en el artículo 17 del Decreto Legislativo 1/1991.

VI. LA SELECCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

En los artículos 55 y ss. de la LEBEP y 23 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991 se regula la oferta de empleo público y el procedimiento de selección del personal al servicio de la Administración. A continuación, se examina primero la regulación del procedimiento de selección de los funcionarios y, posteriormente, la correspondiente al personal interino, eventual y laboral.

1. La selección de los funcionarios

El presupuesto previo para la selección de los funcionarios lo constituye la oferta de empleo público. La oferta supone una valoración de las plazas que están vacantes y pueden ser cubiertas por cualquier ciudadano una vez superado el proceso selectivo oportuno. Pero para que el correspondiente procedimiento comience es preciso que se apruebe la convocatoria; y una vez publicada se desarrollen los diversos trámites, cuya evaluación corresponde a unos órganos administrativos específicos y que se adecuan a alguno de los sistemas de selección contemplados legalmente. Terminado el procedimiento, son nombrados como funcionarios aquellas personas que lo hayan superado. Pasos que se exponen separadamente.

Pero antes de examinarlos es preciso indicar que la condición de funcionario adquirida a través del procedimiento que se expondrá puede perderse en los casos en que concurra alguna de las causas previstas en los artículos 63 y ss. de la LEBEP. Dichas causas son la renuncia, la pérdida de la nacionalidad, teniendo en cuenta las especialidades contenidas en el artículo 57 de la LEBEP, la jubilación total del funcionario, la sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviera carácter firme y la pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

A. *La oferta de empleo público*

La oferta de empleo público está regulada en el artículo 70 de la LEBEP. En el citado precepto se dice que las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. Dicha oferta de empleo, que se aprobará anualmente por el órgano de gobierno de las Administraciones públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres

años. La regulación indicada ha sido desarrollada por el artículo 23 del Decreto Legislativo 1/1991.

B. La convocatoria

Publicada la oferta de empleo público en el Boletín Oficial de Aragón, se convocarán dentro de los tres meses siguientes las pruebas selectivas para acceder a las plazas ofertadas (artículo 24 del Decreto Legislativo 1/1991)

Dicha convocatoria tendrá el contenido mínimo fijado por el artículo 26 del Decreto Legislativo 1/1991. En concreto, en el citado precepto se dice que en la misma se harán constar expresamente los siguientes aspectos: el número de vacantes, el cuerpo o categoría laboral a que corresponden y el porcentaje que se reserva para la promoción interna; los requisitos y condiciones que deben reunir los aspirantes; el contenido de las pruebas y programas o, en su caso, la relación de méritos, así como los criterios y normas de valoración; el calendario previsible para la realización de pruebas; la composición del tribunal o comisión de selección; la cuantía, en su caso, de los derechos de examen; y el modelo instancia.

Una vez publicadas, las bases de las convocatorias vinculan a la Administración, a los tribunales o comisiones de selección u órganos que hayan de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en éstas, de conformidad con lo previsto en el artículo 24.3 del Decreto Legislativo 1/1991.

C. Órganos de selección

Los órganos administrativos encargados de la selección de los participantes en los procedimientos para el ingreso en la función pública son las comisiones de selección y los tribunales. Las comisiones de selección son órganos de selección de carácter permanente, cuya composición, funcionamiento, atribuciones y demás características se fijan por Orden de la Consejería. Y los tribunales son órganos que se constituyen para cada convocatoria. Dichos órganos se regulan por los artículos 60 y 61 de la LEBEP y 26 del Decreto Legislativo 1/1991 y 20 y ss. del Decreto 122/1986, de 19 de diciembre.

Los órganos de selección mencionados serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre. El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección y la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie (artículo 60 de la LEBEP). En el artículo 26.2 del Decreto Legislativo 1/1991, en su redacción dada por la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, se contienen normas especiales referidas a la composición de los tribunales en el ámbito de la Administración autonómica.

Finalmente, debe indicarse que a los miembros de los órganos de selección se les aplican las causas de abstención y recusación reguladas en la legislación de procedimiento administrativo, en la actualidad artículos 28 y 29 de la LRJAP, como se indica en el artículo 23 del Decreto 122/1986.

D. Sistemas de selección

Los sistemas de selección se regulan en los artículos 61 de la LEBEP y 25 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991. En concreto, en el artículo 61 de la LEBEP se establece que los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Teniendo en cuenta los principios señalados, en el artículo 61.6 de la LEBEP se establece que los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación; sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

E. Descripción del procedimiento de selección

Los diversos trámites del procedimiento de selección no se regulan sistemáticamente en la LEBEP o el Decreto Legislativo 1/1991, sino que en ellos únicamente se contienen determinadas reglas. El procedimiento propiamente se regula en el Decreto 122/1986.

El procedimiento de selección comienza con la apertura del plazo de 20 días naturales para presentar solicitudes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón (artículo 24 del Decreto 122/1986). No obstante, es preciso indicar que para poder participar en los procesos selectivos el solicitante tiene que reunir lo siguientes requisitos: tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo que se ha indicado anteriormente en otro apartado respecto a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea; poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas; tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa, sin perjuicio de lo previsto en ley sectorial; no haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial,

para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado; y poseer la titulación exigida (artículo 56 de la LEBEP). Podrá exigirse el cumplimiento de manera abstracta y general de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar; a estos efectos en el artículo 56.2 de la LEBEP se dice que las Administraciones públicas deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales.

En la solicitud que se presente no será necesario justificar documentalmente los requisitos exigidos, sino que basta que los aspirantes manifiesten que los cumplen. Sin embargo, existen reglas especiales en los casos en los que el sistema selectivo sea el concurso-oposición o concurso, en la medida en que se valora tanto el resultado de las pruebas como los méritos alegados por los aspirantes y previstos en la convocatoria. (artículo 24 del Decreto 122/1986)

Terminado el plazo de presentación de instancias, se dictará resolución, que se publicará en el Boletín Oficial de Aragón, señalando el lugar y la fecha de comienzo de los ejercicios, así como la relación de aspirantes admitidos y excluidos, con indicación de las causas de la exclusión y del plazo para la subsanación de defectos, de acuerdo con lo previsto en la legislación de procedimiento administrativo. Contra la citada resolución podrán interponerse las reclamaciones y recursos previstos en la LRJAP (artículo 25 del Decreto 122/1986).

A continuación, se realizarán las pruebas que estarán en función del sistema selectivo y lo previsto en cada convocatoria y, en todo caso, respetando los principios establecidos en el artículo 61 de la LEBEP. En este último precepto se dice que las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas; los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo. Por otra parte, las pruebas podrán realizarse de forma descentralizada en Zaragoza, Huesca y Teruel en los procedimientos selectivos para el acceso a ciertos cuerpos (artículo 18.2 del Decreto 122/1986).

Una vez comenzadas las pruebas selectivas, no será obligatoria la publicación de los anuncios de celebración de los sucesivos ejercicios en el Boletín Oficial de Aragón. Esos anuncios deberá hacerlos públicos el órgano de selección en los locales donde se hayan celebrado los ejercicios anteriores, con doce horas

al menos de antelación, si se trata del mismo ejercicio, o de veinticuatro horas, si se trata de un nuevo ejercicio (artículo 26 del Decreto 122/1986).

Finalizadas las pruebas selectivas, el órgano de selección hará público, en el lugar de celebración del último ejercicio, la relación de aprobados por orden de puntuación y elevará dicha relación al Consejero. En el artículo 61.8 de la LEBEP se establece que los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria; no obstante lo anterior, siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renunciaciones de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

Los aspirantes propuestos como aprobados por el órgano de selección aportarán los documentos acreditativos de los requisitos de admisibilidad exigidos en la convocatoria, salvo aquellos que ya tuvieran la condición de funcionarios o de personal laboral de la Administración autonómica que estarán exentos de justificar las condiciones y requisitos ya acreditados para obtener su anterior nombramiento (artículo 28 del Decreto 122/1986). Debe advertirse que según el artículo 62.2 de la LEBEP no podrán ser funcionarios y quedarán sin efecto las actuaciones relativas a quienes no acrediten, una vez superado el proceso selectivo, que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria

Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas (artículo 61.5 de la LEBEP). Previsión que es desarrollada por los artículos 28 del Decreto Legislativo 1/1991 y 29 del Decreto 122/1986

Los aspirantes que superen las pruebas selectivas y, en su caso, el curso de formación, así como el período de prácticas que pueda establecerse serán nombrados funcionarios del cuerpo correspondiente (artículo 28.2 del Decreto Legislativo 1/1991).

Los aspirantes nombrados adquirirán la condición de funcionario de carrera, si cumplen todos los requisitos establecidos en el artículo 62 de la LEBEP. En concreto, en dicho precepto se prevé que la condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos: superación del proceso selectivo; nombramiento por el órgano o autoridad competente, que será publicado en el Boletín Oficial correspondiente; acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de autonomía co-

rrespondiente y del resto del ordenamiento jurídico; y toma de posesión dentro del plazo que se establezca.

2. La selección del personal interino, eventual y laboral

Junto a los funcionarios de carrera, en la LEBEP se prevé la existencia del personal interino, eventual y laboral. El procedimiento de selección de cada una de ellos presenta un conjunto de especialidades que se examinarán a continuación.

Por lo que respecta a la selección del personal interino, en el artículo 10.2 de la LEBEP se establece que la selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Previsión que es desarrollada por el artículo 7.5 del citado Decreto Legislativo 1/1991, en la redacción dada por la Ley 3/2012, de 8 de marzo. En este último precepto se dice que la selección del personal funcionario interino se realizará mediante listas de espera derivadas de los procesos selectivos y listas supletorias de las anteriores en caso de inexistencia o agotamiento de aquellas; y en los casos en que no existan o se agoten dichas listas y concurra una manifiesta urgencia en la provisión del puesto, ésta cabrá efectuarla a través del Servicio público de empleo. En todo caso, quedarán garantizados los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En cuanto a la selección del personal eventual, debe tenerse en cuenta que este tipo de empleados tiene asignadas funciones de confianza y de asesoramiento especial. De ahí que en el artículo 12 de la LEBEP se establezca que el nombramiento y cese serán libres; y el cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

Finalmente, con respecto a la selección del personal laboral, el procedimiento es similar al descrito para los funcionarios de carrera, al que me remito. En este sentido, en el artículo 61.7 de la LEBEP se dice *que los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición o concurso de valoración de méritos; las Administraciones Públicas podrán negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las organizaciones sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos*. De forma similar, puede citarse el artículo 25 del Decreto Legislativo 1/1991.

La diferencia relevante con el procedimiento descrito para la selección de los funcionarios de carrera radica reside en que una vez superadas las pruebas y propuestos los candidatos para las plazas de laborales no hay un nombramiento propiamente dicho, sino que se publicará en el Boletín Oficial de Aragón la relación final de los mismos y dicha publicación tendrá carácter

previo a la formalización de los correspondientes contratos por los órganos competentes (artículo 31 del Decreto 122/1986).

VII. LA PROVISION DE PUESTOS DE TRABAJO

Los funcionarios integrados en los cuerpos y escalas se les asignan los puestos que desempeñan a través de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo regulados en el Decreto Legislativo 1/1991 y el Decreto 80/1997, de 10 de junio, modificado parcialmente con posterioridad en diversas ocasiones.

La enumeración de dichos procedimientos aparece en el artículo 2 del Decreto 80/1997. En concreto, en él se dice que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que es el sistema normal de provisión, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones. Al margen de estos supuestos, en el propio artículo 2 se prevé que cuando las necesidades del servicio lo requieran, los puestos de trabajo podrán cubrirse mediante redistribución de efectivos o por reasignación de efectivos como consecuencia de un plan de empleo; y temporalmente los puestos de trabajo vacantes podrán ser cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional en los supuestos y plazos previstos en el Decreto mencionado. Finalmente, se contemplan otros casos especiales de provisión de puestos de trabajo. Supuestos todos ellos que a continuación se comentan.

1. El concurso

El concurso está regulado en los artículos 31 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991 y en los artículos 9 y ss. del Decreto 80/1997. En particular, en el artículo 9 se dice que el concurso constituye el sistema normal para la provisión de los puestos de trabajo adscritos a funcionarios, y en su resolución únicamente se tendrán en cuenta los méritos alegados por los concursantes que guarden relación con el puesto de trabajo solicitado y estén expresamente previstos en las bases de cada convocatoria, debiéndose valorar con arreglo a los correspondientes baremos de puntuación. Las convocatorias de concursos deberán publicarse en el Boletín Oficial de Aragón, al menos una vez por año.

Dada la importancia de las convocatorias y su carácter vinculante para la Administración y los funcionarios participantes, en el Decreto 80/1997 se regula detalladamente su contenido. Así, en el artículo 10 se establece que las convocatorias contendrán las bases por las que habrán de regirse los concursos, en las que se especificarán la denominación, nivel, descripción y localización de los puestos de trabajo ofrecidos, los requisitos indispensables para su desempeño, según figuren en las relaciones de puestos de trabajo, los mé-

ritos específicos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuarán los mismos, y la previsión, en su caso, de memorias o entrevistas y la composición de las Comisiones de valoración. Por otra parte, en el artículo 14.6 se establece que se fijará en las convocatorias una puntuación mínima para la adjudicación del destino.

Al concurso se podrán presentar los funcionarios, cualquiera que sea su situación administrativa, salvo los que se encuentren suspensos en firme en tanto dure la suspensión. Para ello tendrán que presentar una solicitud dentro del plazo de 15 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón. Esta se acompañará de un curriculum en el que se recogerán ordenadamente los méritos que, relacionados con el puesto de trabajo solicitado, sean alegados por el concursante, los cuales deberán ser acreditados documentalmente, siempre que no consten en el Registro de personal. Dichos méritos alegados se valorarán con referencia a la fecha del cierre del plazo de presentación de instancias, pudiendo la Administración recabar aclaraciones o documentación complementaria para la comprobación de los mismos (*artículos 11, 12 y 14 del Decreto 80/1997*).

Los funcionarios que se presenten al concurso deberán reunir las condiciones generales exigidas y los requisitos determinados en la convocatoria en la fecha en que termine el plazo de presentación de solicitudes de participación, sin ninguna limitación por razón del Departamento en el que presten servicio o de la localidad de destino (*artículo 11.1 del Decreto 80/1997*). No obstante, en el artículo 33.4 del Decreto Legislativo 1/1991, en la nueva redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, se exige que los funcionarios hayan permanecido en cada puesto de trabajo de destino definitivo un mínimo de dos años para participar en los concursos, salvo que *hubieran debido cesar en él o soliciten puestos de libre designación o, en concurso de méritos, en el mismo Departamento, o concurran las propias excepciones establecidos en el citado precepto*.

La puntuación de los méritos se realizará por la Comisión de valoración de acuerdo con lo previsto en la convocatoria. Dicha Comisión será presidida por el Director general competente en materia de recursos humanos o persona en quien delegue y estarán compuestas por representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales representativas en el ámbito funcional, en las condiciones previstas en el artículo 16 del Decreto 80/1997, en la redacción dada por el *Decreto 118/2009, de 7 julio*, y un secretario, con voz pero sin voto, que deberá ser un funcionario designado por el órgano convocante. Incluso, se prevé la posibilidad de designación de expertos que se incorporen a las Comisiones en calidad de asesores con voz pero sin voto. Todos los miembros de las Comisiones de valoración y, en su caso, los asesores, deberán pertenecer a grupos de clasificación iguales o superiores al exigido para los

puestos convocados; y en los concursos específicos regulados en el artículo 15 del Decreto 80/1997, los representantes de la Administración deberán, además, poseer grado personal o desempeñar puestos de nivel igual o superior al de los convocados

Realizada la valoración, las Comisiones efectuarán propuesta de adjudicación de los puestos de trabajo convocados en favor de aquellos candidatos que hubieran obtenido mayor puntuación. Estas propuestas serán vinculantes para la Administración, salvo que se advirtieran errores de forma o de procedimiento. La resolución del concurso se realizará en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la finalización de la presentación de solicitudes, excepto que la propia convocatoria establezca otro distinto (*artículos 16 y 17 del Decreto 80/1997*).

Los puestos de trabajo que se adjudiquen en el concurso son irrenunciables, salvo que, antes de finalizar el plazo de toma de posesión, se hubiere obtenido otro destino mediante convocatoria pública, o en el caso de que por razones de convivencia familiar en un mismo Municipio dos funcionarios hubieran condicionado las solicitudes presentadas (artículos 11.4 y 18 del Decreto 80/1997). Además, los destinos adjudicados se considerarán de carácter voluntario y, en consecuencia, no generarán derecho al abono de indemnizaciones por concepto alguno, sin perjuicio de las excepciones previstas en el régimen de indemnizaciones por razón de servicio. Resuelto el concurso, se producirá el cese del puesto de trabajo que ocupaba el funcionario y deberá tomar posesión del adjudicado en los plazos marcados en el Decreto 80/1997.

Al margen de las normas generales del concurso expuestas, debe advertirse que existe una modalidad de concurso denominada concurso específico y cuyo procedimiento se regula en el artículo 15 del Decreto 80/1997. Se caracteriza por existir dos fases. En la primera se valoran la posesión de un determinado grado personal, el trabajo desarrollado en puestos anteriores, los cursos de formación y perfeccionamiento superados, la docencia y la antigüedad, de acuerdo con los baremos contenidos en la convocatoria y los criterios señalados en el artículo 14 del citado Decreto. El desarrollo de esta primera fase es similar a lo que se acaba de indicar respecto al concurso. Y en la segunda se comprueban y valoran los méritos específicos adecuados a las características de cada puesto; a tal fin se puede establecer la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas. Las puntuaciones máximas y mínimas de las dos fases deberán determinarse necesariamente en la convocatoria.

Dada la peculiaridad del concurso específico, en los artículos 15 y 16 del Decreto 80/1997 se establecen ciertas especialidades con respecto al contenido de las convocatorias y los requisitos exigidos a los integrantes de la Comisión de valoración y forma de valorar por dicho órgano. Por otra parte, es preciso señalar que la propuesta de adjudicación deberá recaer sobre el candidato que haya obtenido mayor puntuación, una vez sumados los resultados finales de las dos fases.

Los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso o el concurso específico no podrán ser removidos, salvo que concurran causas sobrevenidas, derivadas de una alteración en el contenido del puesto realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o de una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto. En todo caso deberá respetarse el procedimiento previsto en el artículo 19 del Decreto 80/1997, con las garantías allí establecidas.

2. La libre designación

El procedimiento de libre designación se caracteriza por permitir la libre elección del funcionario que va a ocupar el puesto de trabajo, siempre que se cumplan los requisitos mínimos exigidos en la convocatoria y se respeten los principios de mérito y capacidad. El procedimiento de libre designación se regula en el artículo 30 del Decreto Legislativo 1/1991, *en la redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre* y los artículos 20 y ss. del Decreto 80/1997.

La especial forma de selección indicada determina que se limiten el tipo de puestos que pueden ser cubiertos a través de este procedimiento. En este sentido, en el artículo 30 del Decreto Legislativo 1/1991, *en la redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre* se dice que no podrá cubrirse por este procedimiento ningún puesto que no esté expresamente clasificado para ello, en atención a la naturaleza de sus funciones. Y en el artículo 17.5 del Decreto Legislativo 1/1991 se establece que en las relaciones de puestos de trabajo sólo podrán figurar clasificados como de libre designación los de jefatura de servicio y asimilados, los de secretaria de los altos cargos y aquéllos otros que excepcionalmente obtengan tal calificación en razón de la naturaleza de sus funciones.

La convocatoria de provisión de puestos de trabajo por libre designación se publicará en el Boletín Oficial de Aragón y tendrá el contenido mínimo previsto en el artículo 21 del Decreto 80/1997. La convocatoria podrá disponer la celebración de entrevistas.

Las solicitudes se dirigirán al órgano convocante, con alegación de cuantos méritos se consideren relevantes en relación con el contenido del puesto y lo expresado en la convocatoria, que deberán ser acreditados documentalmente siempre que no consten en el Registro de personal. A continuación, se emitirá una serie de informes previstos en el artículo 23 del Decreto 80/1997. Finalmente, el Consejero proponente de la convocatoria efectuará la propuesta de adjudicación a favor de alguno de los funcionarios solicitantes que reúnan los requisitos exigidos, la cual habrá de ser razonada en atención a criterios de mérito y capacidad, discrecionalmente apreciados, y deberá acompañarse, en su caso, del informe previo del Director general del que dependa el puesto.

Dicha propuesta será elevada al Gobierno de Aragón, órgano al que compete acordar el nombramiento, salvo las excepciones previstas en el artículo 24 del Decreto 80/1997.

Los nombramientos, que se publicarán en el Boletín Oficial de Aragón, se efectuarán en el plazo máximo de un mes contado desde la finalización de la presentación de solicitudes, si bien podrá prorrogarse dicho plazo hasta un mes más. El funcionario nombrado será cesado en su puesto anterior y tomará posesión del nuevo destino en los términos previstos en el artículo 7 del Decreto 80/1997.

Los funcionarios nombrados para ocupar puestos de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos de los mismos con carácter discrecional, mediante resolución motivada. La motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla. El cese se publicará en el Boletín Oficial de Aragón, sin perjuicio de la preceptiva notificación personal (*artículo 26 del Decreto 80/1997*).

3. Provisión de puestos de trabajo por necesidades de servicio

En el artículo 2.2 del Decreto 80/1997 se prevé que cuando las necesidades del servicio lo requieran, los puestos de trabajo podrán cubrirse mediante redistribución de efectivos o por reasignación de efectivos como consecuencia de un plan de empleo.

La primera modalidad, la redistribución de efectivos, aparece regulada en el artículo 27 del Decreto 80/1997, modificado por Decreto 193/2000, de 7 de noviembre. En él se establece que los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos no singularizados podrán ser adscritos, por necesidades del servicio, a otros puestos vacantes de la misma naturaleza, nivel y complemento específico, siempre que para la provisión de los referidos puestos esté previsto el mismo procedimiento y sin que ello suponga cambio de Municipio, con previa audiencia del interesado cuando el cambio comporte traslado a otro centro de trabajo. Tienen la condición de puestos no singularizados aquellos que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones y, particularmente, los puestos base, de conformidad con lo establecido en el Anexo I del Decreto 140/1996, de 26 de julio. En cuanto a los órganos competentes para acordarla, están en función del ámbito en el que se produzca la redistribución, según se detalla en el artículo 27 del Decreto 80/1997.

La redistribución de efectivos es preciso diferenciarla del cambio de adscripción de un puesto trabajo. En esta última el funcionario no obtiene propiamente un nuevo destino vacante, sino que el puesto que ocupa se adscribe a otra unidad en las condiciones indicadas en el artículo 28 del Decreto 80/1997.

Y la segunda modalidad, la reasignación de efectivos, se regula en el artículo 29 del Decreto 80/1997 y se vincula a la aprobación de los planes de em-

pleo regulados en la Disposición adicional novena del Decreto Legislativo 1/1991, introducida por la Ley 12/1996, de 30 de diciembre. En el artículo mencionado se dice que los funcionarios cuyo puesto de trabajo sea objeto de supresión como consecuencia de un plan de empleo podrán ser destinados con carácter definitivo a otro puesto de trabajo vacante por el procedimiento de reasignación de efectivos. Si la incorporación al nuevo destino conllevase un cambio de residencia, tendrán derecho a una indemnización por gastos de traslado y mudanza que no podrá superar en ningún caso el importe íntegro de tres mensualidades de sus retribuciones. La reasignación se efectuará aplicando criterios objetivos que relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad, se concretarán en el plan de empleo.

4. Provisiones temporales de puestos de trabajo

En el artículo 2 del Decreto 80/1997 se dice que temporalmente los puestos de trabajo vacantes podrán ser cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional en los supuestos y plazos previstos en el mismo.

La primera modalidad, la comisión de servicios, se regula en el artículo 31 del Decreto 80/1997. Esta forma de provisión procede cuando un puesto de trabajo quede vacante y pueda ser cubierto, en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios de carácter voluntario, con un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo. Pero no siempre tiene carácter voluntario, puesto que también puede ordenarse con carácter forzoso cuando, habiendo quedado desierto en concurso un puesto, las necesidades del servicio exijan su cobertura provisional, debiendo recaer aquélla en el funcionario que reúna las condiciones precisas y tenga menor antigüedad en la Administración. En todo caso, los puestos cubiertos provisionalmente por comisión de servicios deberán ser incluidos en la primera convocatoria de provisión que se realice, por el sistema que corresponda.

Las citadas comisiones tendrán una duración máxima de seis meses prorrogable por otros seis en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo, y se acordarán por los órganos mencionados en el artículo 31.3. No obstante, la duración de la comisión podrá superar el período máximo de un año cuando la comisión venga motivada por hallarse el puesto en situación de vacante provisional, por encontrarse su titular en situación, cargo o función que comporte reserva del puesto de trabajo, supuesto en el que la duración de la comisión podrá abarcar todo el tiempo que el puesto permanezca reservado.

Junto a la regulación general de la comisión de servicios, en los artículos 31 bis, 32 y 33 del Decreto 80/1997, modificados por Decreto 118/2009, de 7 de julio, y por Decreto 193/2000, de 7 de noviembre, prevé tres modalidades especiales de comisión de servicios: la comisión de servicios en distinta escala o

clase de especialidad, la comisión de servicios de carácter interadministrativo y las misiones de cooperación internacional. La primera procede con carácter excepcional *cuando quede vacante un puesto de trabajo cuyo sistema de provisión sea el concurso de méritos, concurren razones de urgencia e inaplazable necesidad y no pueda proveerse mediante la comisión de servicios ordinaria regulada en el artículo anterior; en estos casos podrá ser cubierto con un funcionario de carrera perteneciente a una escala o especialidad del mismo Grupo o del inmediato inferior, que siendo diferente a la que figure adscrito el puesto, posea una relación funcional directa, y el interesado esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a dicha escala o especialidad. La utilización de este procedimiento será preferente al nombramiento de funcionarios interinos, teniendo prioridad los funcionarios que estén desempeñando puestos en la misma unidad administrativa, entendiéndose como tal la sección o unidad asimilada y deberá respetar las reglas establecidas en el citado artículo 31 bis.*

Por lo que respecta a las comisiones de servicios de carácter interadministrativo, proceden cuando la Administración autonómica aragonesa solicite a otra Administración la adscripción de funcionarios para el desempeño de puestos de trabajo o la prestación de asistencia técnica especializada durante un plazo máximo de dos años; o en el supuesto contrario, se puede acordar la cesión de un funcionario autonómico en las mismas condiciones a otra Administración.

Y en cuanto a las misiones de cooperación internacional, en el artículo 32 se establece que podrán acordarse comisiones de servicios de funcionarios para participar, por tiempo que no será superior a seis meses, salvo casos excepcionales, en programas o misiones de cooperación internacional al servicio de Organizaciones internacionales, Entidades o Gobiernos extranjeros, siempre que conste el interés de la Administración en la participación del funcionario en dichos programas o misiones; la resolución que acuerde la comisión de servicios determinará, en función de los términos de la cooperación a realizar, si se percibe la retribución correspondiente al puesto de origen o la del puesto a desempeñar.

Finalmente, con respecto a la otra forma de provisión temporal de puestos de trabajo, la adscripción provisional, debe indicarse que se regula en el artículo 35 del Decreto 80/1997, modificado por Decreto 193/2000, de 7 de noviembre. En concreto, en su apartado primero se dice que los puestos se podrán cubrir a través de este sistema en los siguientes supuestos: remoción o cese en un puesto de trabajo obtenido por concurso o libre designación con arreglo a lo indicado en epígrafes anteriores; supresión del puesto de trabajo; y reingreso al servicio activo de los funcionarios sin reserva de puesto de trabajo, cuando existan vacantes adecuadas y lo justifiquen necesidades del servicio. Las condiciones para su procedencia aparecen determinadas en el artículo 35 antes citado.

Los puestos cubiertos mediante adscripción provisional se convocarán para su cobertura con carácter definitivo por los sistemas previstos en las re-

laciones de puestos de trabajo; y los funcionarios que los desempeñen tendrán la obligación de participar en las correspondientes convocatorias.

5. Otras formas de provisión de puestos de trabajo

Existen otras formas de cubrir los puestos de trabajo o especialidades que se mencionan en el artículo 2 del Decreto 80/1997 y que se expondrán a continuación:

— La permuta. La misma está regulada en el artículo 30 del Decreto 80/1997 y supone un intercambio voluntario por parte de funcionarios del puesto de trabajo que ocupan en las condiciones y límites señalados en el precepto mencionado.

— Especialidades aplicables a los funcionarios que acaban de ser nombrados como tales. En el artículo 28.3 del Decreto Legislativo 1/1991 se establece que los funcionarios de nuevo ingreso ocuparán los puestos de trabajo que se les ofrezcan, de acuerdo con las necesidades del servicio y según las preferencias manifestadas por riguroso orden de puntuación final, siempre que reúnan los requisitos objetivos determinados en las relaciones de puestos de trabajo, a cuyo efecto podrán fijarse en éstas los puestos que por sus características se consideren idóneos como primer destino para funcionarios de una o varias escalas del mismo cuerpo, en relación con la formación específica exigida en el proceso selectivo; también podrá adjudicarse destino provisional cuando las vacantes estén pendientes de resolución de concursos para la provisión de puestos de trabajo.

— *Atribución temporal de funciones.* En el artículo 34 del Decreto 80/1997 se contempla este supuesto como una forma de provisión de puestos de trabajo. En realidad, en este caso no se está cubriendo un puesto de trabajo, sino que se están asignando temporalmente funciones nuevas. Los funcionarios a los que se atribuyan las mismas continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo, sin perjuicio de la compensación retributiva que pueda corresponder por trabajos extraordinarios.

VIII. LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS

La carrera administrativa se define en el artículo 36 del Decreto Legislativo 1/1991 como el ascenso de grado personal dentro de cada cuerpo y en la promoción de un cuerpo de un determinado grupo a otro del grupo inmediato superior. Dicha carrera administrativa se regula en el Capítulo IX del Decreto Legislativo 1/1991, modificado parcialmente por leyes posteriores, y en el Decreto 80/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional.

Dada la existencia de dos manifestaciones de la carrera profesional totalmente diferentes, a continuación primero se expone la regulación de la carrera administrativa dentro del cuerpo, es decir, la normativa sobre el grado personal y, posteriormente, fuera del cuerpo al que pertenece, es decir, la promoción interna.

1. La carrera administrativa dentro del cuerpo o escala: el grado personal

El ascenso dentro del cuerpo está vinculado a la adquisición de grados personales superiores a través de los mecanismos contemplados en los artículos 37 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991 y 41 y ss. del Decreto 80/1997. Para ello se debe partir de que todos los funcionarios de carrera adquirirán un grado personal que se corresponde con alguno de los niveles en los que se clasifican los puestos de trabajo. Grado que, por otra parte, se adquirirá normalmente por el desempeño de uno o más puestos con un nivel determinado. De ahí que se examine primero la clasificación de los puestos en niveles y después cómo puede personalizar ese nivel el funcionario.

Según el artículo 37 del Decreto Legislativo 1/1991, los puestos de trabajo se clasifican en treinta niveles. A cada cuerpo o escala se le asigna un tramo de niveles, que será determinado por el Gobierno de la Comunidad, atendiendo al criterio de titulación, especialización, responsabilidad técnica y mando, y cuidando su homogeneización con los de los mismos grupos e idéntico nivel de funciones del resto de las Administraciones Públicas. El intervalo de niveles será el mismo para todas las escalas de cada cuerpo. En la actualidad, la asignación de tales intervalos se contiene en la Disposición adicional primera del Decreto 80/1997 y son los siguientes: cuerpo y escalas del grupo A, de un nivel mínimo 22 a un nivel máximo 30; del grupo B del 18 al 26; del grupo C, del 16 al 22; del grupo D del 14 al 18; y del grupo E, del 12 al 14.

La asignación de un tramo de niveles a cada cuerpo o escala tiene sus consecuencias. Así, en el artículo 40.4 del Decreto legislativo 1/1991 se dice que los funcionarios sólo podrán desempeñar puestos de trabajo clasificados en los niveles del intervalo de su respectivo cuerpo y escala.

Una vez determinadas las normas relativas a los niveles, es necesario examinar la forma de personalizarlos a través del denominado grado personal y de adquirir grados superiores. Para ello debe partirse de que en el artículo 40.1 del Decreto Legislativo 1/1991, en la nueva redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, se establece que los funcionarios tendrán asignado el grado personal correspondiente al nivel mínimo del intervalo establecido para el cuerpo o escala o clase de especialidad a la que pertenezcan, hasta tanto adquieran otro superior a través de los procedimientos legalmente establecidos; los funcionarios de nuevo ingreso consolidarán como grado personal inicial el correspondiente al nivel mínimo asignado en la relación de puestos de trabajo

a los puestos correspondientes a su cuerpo o escala o clase de especialidad, con independencia del nivel del puesto del que tomen posesión como primer destino. También debe tenerse en cuenta que un funcionario en ningún caso podrá consolidar un grado personal superior al nivel máximo del intervalo correspondiente al cuerpo o escala al que el funcionario pertenezca, sin perjuicio de que se respete la percepción del complemento de destino de nivel más alto cuando con carácter excepcional lo tuviera reconocido.

La adquisición de un grado personal tiene sus consecuencias. Así, en el artículo 43.1 del del Decreto Legislativo 1/1991, en la nueva redacción dada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, se establece que los funcionarios tendrán derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos de nivel correspondiente a su grado personal. O también, el grado personal consolidado se tendrá en cuenta como mérito en los concursos, según se establece en el artículo 14.1 del Decreto 80/1997.

Para que un funcionario adquiera su grado personal es preciso que sea reconocido por la Administración (artículo 41.11 del Decreto 80 /1997). A estos efectos el Decreto Legislativo 1/1991 prevé dos formas diferentes de adquirir el grado personal: por desempeño de uno o varios puestos de trabajo de cierto nivel durante un tiempo; y mediante la superación de cursos o cumplimiento de ciertos requisitos objetivos. El sistema habitual es el primero. Expongamos a continuación las características de ambos sistemas:

a) Adquisición del grado personal por el desempeño de uno o varios puestos de trabajo. Todos los funcionarios de carrera adquirirán un grado personal por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, cualquiera que fuera el sistema de provisión, computándose a estos efectos los servicios prestados en cualquiera de las Administraciones públicas. No obstante, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que efectivamente poseyeran, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado (artículos 40 del Decreto Legislativo 1/1991 y 41 del Decreto 80/1997).

La regla general expuesta se complementa con las normas especiales aplicables a la adquisición del grado personal para los supuestos específicos contenidos en los artículos 40 y 41 del Decreto Legislativo 1/1991 y 41 del Decreto 80/1997.

b) Adquisición del grado personal mediante la superación de cursos o el cumplimiento de otros requisitos objetivos. Esta forma de adquirir el grado personal está contemplada en el artículo 42 del Decreto Legislativo 1/1991 y desarrollada en el artículo 42 del Decreto 80/1997. El contenido de los cursos consistirá en la capacitación en las técnicas sustantivas que sean necesarias

para el desempeño eficaz y eficiente de los puestos de trabajo propios del grado superior. El acceso a los mismos y la fijación de los otros requisitos objetivos se fundarán exclusivamente en criterios de mérito y capacidad, y la selección, en su caso, se realizará mediante concurso con garantía de la igualdad de oportunidades. La convocatoria y el resultado de estos cursos serán públicos.

2. La carrera administrativa fuera del cuerpo o escala: la promoción interna

La promoción interna consiste en el ascenso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otro inmediato superior o en el acceso a cuerpos o escalas o clases de especialidad del mismo grupo de titulación, según se indica en el artículo 43 del Decreto 80/1997. Se regula en los artículos 44 y 45 del Decreto Legislativo 1/1991 y 43 y ss. del Decreto 80/1997 y, supletoriamente, por el Decreto 122/1986.

La promoción interna se efectuará mediante el sistema de concurso-oposición, con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Precisamente, como garantía del respeto a tales principios, se establece que las convocatorias pueden fijar una puntuación mínima para acceder a la fase de oposición; y que la puntuación obtenida en la fase de concurso en ningún caso puede aplicarse para superar los ejercicios de la fase de oposición. Las convocatorias podrán realizarse conjuntamente con las de libre acceso, mediante reserva de plazas para la promoción interna, o de forma independiente de las de ingreso por turno libre.

Para participar en pruebas de promoción interna los funcionarios deberán tener una antigüedad de al menos dos años en el cuerpo, escala o clase de especialidad al que pertenezcan el día de finalización del plazo de presentación de solicitudes de participación y poseer la titulación y el resto de los requisitos establecidos con carácter general para el acceso al cuerpo, escala o clase de especialidad en el que aspiran a ingresar. Junto a esta regla general, en el artículo 46 del Decreto 80/1997 existen especialidades para la promoción de cuerpos y escalas del grupo D al grupo C.

Los funcionarios que accedan a cuerpos, escalas o clases de especialidad por el sistema de promoción interna tendrán en todo caso preferencia para cubrir los puestos vacantes de la respectiva convocatoria sobre los aspirantes que no procedan de este turno. Se podrá autorizar que se les adjudique destino dentro del mismo en puestos vacantes dotados presupuestariamente existentes en la misma localidad, siempre que sean de necesaria cobertura y se cumplan los requisitos establecidos en la relación de puestos de trabajo. No obstante, las convocatorias podrán excluir la posibilidad prevista que se acaba de indicar.

Los funcionarios de promoción interna conservarán el grado personal que hubieran consolidado en el grupo de procedencia, siempre que se encuentre incluido en el intervalo de niveles correspondiente al cuerpo o escala a que ac-

cedan. El tiempo de servicios prestados en el cuerpo de origen podrá ser de aplicación, a su solicitud, para la consolidación del grado personal en el nuevo cuerpo o escala.

Al margen de las reglas indicadas, se contienen en el Decreto citado unas previsiones específicas sobre cada una de las dos modalidades de promoción. Así, en la promoción que implica integración en un cuerpo o escala del grupo inmediatamente superior, se contempla en el artículo 48 que las convocatorias de pruebas selectivas para el ingreso en los cuerpos de la Administración expresen, cuando proceda, el número de plazas que en cada escala y clase de especialidad se reservan para el ascenso por promoción interna de los funcionarios del grupo inmediatamente inferior. Las vacantes convocadas para promoción interna que queden desiertas, por no haber obtenido los aspirantes la puntuación mínima exigida para la superación de las correspondientes pruebas, se acumularán a las que se ofrezcan al resto de los aspirantes de acceso libre, salvo en el caso de convocatorias independientes de promoción interna. En las convocatorias podrá establecerse la exención de las pruebas sobre aquellas materias cuyo conocimiento se haya acreditado suficientemente en las de ingreso al cuerpo o escala de origen.

Y con respecto al acceso a un cuerpo o escala del mismo grupo, en el artículo 49 del Decreto 80/1997 se dice que la promoción a cuerpos, escalas o clases de especialidad del mismo grupo de titulación deberá efectuarse, con respeto a los principios de mérito y capacidad, entre funcionarios que, poseyendo la titulación académica requerida, desempeñen actividades sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico. Se podrá determinar, cuando se deriven ventajas para la gestión de los servicios, los cuerpos, escalas o clases de especialidad de la Administración de la Comunidad autónoma a los que se puede acceder por este procedimiento. Por otra parte, en las convocatorias de ingreso podrá fijarse el número de vacantes que podrán ser cubiertas por este procedimiento de acceso y en ellas habrá de establecerse la exención de las pruebas encaminadas a acreditar los conocimientos ya exigidos para el ingreso en el cuerpo o escala de origen. Los funcionarios que hayan accedido a otro cuerpo, escala o clase de especialidad del mismo grupo, pasarán a la situación de excedencia voluntaria por incompatibilidad en la de origen.

IX. LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS ENTRE ADMINISTRACIONES

La movilidad de los funcionarios entre las diversas Administraciones se regula en los artículos 19 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991 con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos. Así, en el artículo 19.1, en la redacción dada por la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, se dice que las convocatorias públicas de provisión de puestos de trabajo, ya sean de libre de-

signación o de concurso de méritos, podrán establecer, cuando lo justifiquen criterios de planificación de recursos humanos de la Administración de la Comunidad autónoma de Aragón, la posibilidad de participación de funcionarios de otras Administraciones públicas en los respectivos procedimientos de provisión; dicha participación, en su caso, habrá de preverse dentro de los límites autorizados por las respectivas relaciones de puestos de trabajo.

La movilidad no puede implicar una discriminación para los funcionarios de la Administración aragonesa, sino que tienen derecho a participar en igualdad de condiciones en la convocatoria para la provisión de los puestos que se ofrezcan a funcionarios de otras Administraciones Públicas (artículo 19.5 del Decreto Legislativo 1/1991).

Los funcionarios que, procedentes de otras Administraciones públicas, se incorporen por traslado voluntario a la de la Comunidad autónoma de Aragón conservarán la condición de funcionarios propios de sus Administraciones de procedencia, pero en tanto se hallen destinados en la de Aragón les será aplicable la legislación propia de ésta en materia de función pública y, en todo caso, sus normas relativas a promoción profesional, promoción interna, movilidad, régimen retributivo, situaciones administrativas y régimen disciplinario, con excepción de la sanción de separación del servicio. En cambio, los funcionarios transferidos, y aquellos que según la legislación vigente tengan la misma consideración, se integran plenamente como funcionarios propios en los cuerpos y escalas de la Administración autonómica y permanecen en la situación administrativa de activo (artículo 20 del Decreto Legislativo 1/1991).

Por otra parte, tanto a los funcionarios transferidos como a los que por traslado se incorporen a la misma se les respetarán el grupo del cuerpo o escala de procedencia y los derechos inherentes al grado personal que tengan reconocido, hasta el correspondiente al nivel máximo del intervalo atribuido a su grupo en esta Administración (artículo 20.3 del Decreto Legislativo 1/1991).

En el Decreto Legislativo 1/1991 no sólo se admite el supuesto en que los funcionarios se incorporen a la Administración autonómica, sino que también se permite que funcionarios propios se trasladen a otras Administraciones de acuerdo con lo establecido su artículo 21. No obstante, se requerirá autorización específica en los supuestos en que se recabe a algún funcionario de la Administración autonómica en comisión de servicios por otras Administraciones Públicas.

Los funcionarios propios que se trasladen quedarán en la Administración autonómica en la situación de servicios en otras Administraciones públicas conservando el derecho a reintegrarse a aquélla en servicio activo por los procedimientos pertinentes. Si se integrasen en la función pública de la Administración a la que se trasladan, les corresponderá pasar a la situación administrativa de excedencia voluntaria en la Administración de la Comunidad autónoma de Aragón (artículo 21.2 del Decreto Legislativo 1/1991).

X. LA FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: EL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las funciones de selección, formación, actualización y perfeccionamiento del personal al servicio de la Comunidad autónoma se desarrollan fundamentalmente a través del Instituto aragonés de Administración pública, bien directamente o mediante convenio con el Instituto nacional de Administración pública.

El Instituto aragonés de Administración pública se regula en los artículos 46 del Decreto Legislativo 1/1991 y 1 y ss. y 32 y ss. del Decreto 122/1986, modificado parcialmente por los Decretos 25/1988, de 1 de marzo, y 174/1994, de 8 de agosto. El Instituto ejerce sus funciones con plena autonomía, y podrá celebrar convenios para el desarrollo de sus competencias con el Instituto nacional de Administración pública, la Universidad de Zaragoza u otras entidades, públicas o privadas, en las que concurra el adecuado grado de especialización (artículos 46 del Decreto Legislativo 1/1991 y 1 y 6 del Decreto 122/1986, modificado por el Decreto 174/1994). Su estructura organizativa interna y las competencias de los órganos superiores del Instituto aparecen detalladas en los artículos 7 y ss. del Decreto.

Las funciones de selección asignadas al Instituto comprenderán todas las actuaciones relativas al ingreso en esta Administración del personal funcionario y de aquél que haya de tener relación de derecho laboral con carácter indefinido, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos que aparecen mencionadas en el artículo 2 del citado Decreto, modificado por el Decreto 174/1999. Y con respecto a las funciones de formación, actualización y perfeccionamiento del personal, las mismas se desarrollarán a través de los cursos con las características que se detallan en el artículo 3 del Decreto 122/1986, modificado por el Decreto 174/1994, y de actividades contempladas en los artículos 32 y ss. de la misma norma. Asimismo, el Instituto podrá realizar cursos específicos dirigidos a la adquisición de los grados superiores de cada cuerpo o escala a los que alude el artículo 42 del Decreto Legislativo, objeto de comentario en un epígrafe anterior

El aprovechamiento de los cursos a impartir para la formación, actualización y perfeccionamiento del personal se valorará mediante pruebas objetivas, extendiendo la Diputación General la certificación o título en el que se especificará para cada asistente el resultado final o la constatación de asistencia si no se realiza la correspondiente prueba evaluatoria (artículo 46.1 del Decreto Legislativo 1/1991).

Finalmente, está contemplado que el Instituto desarrolle aquellas otras funciones de estudio, investigación, formación y consulta relacionadas con la Administración pública que le encomiende la Diputación General o que deri-

ven de los términos de los convenios que tenga suscritos (artículo 46.4 del Decreto Legislativo 1/1991). Previsión desarrollada en el artículo 4 del Decreto 122/1986, modificado por Decreto 25/1988.

XI. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El régimen de retribuciones está regulado en los artículos 47 y ss. del Decreto Legislativo 1/1991 y las mismas se estructuran en básicas, complementarias e indemnizaciones por razón de servicio. Régimen retributivo que será, como se indica en el apartado primero del artículo 47, digno y acorde con la responsabilidad de las funciones desempeñadas.

En el artículo 48 del Decreto Legislativo 1/1991 se establece que la cuantía de las retribuciones básicas será igual a las de los funcionarios de la Administración del Estado para cada uno de los grupos en que se clasifican los cuerpos y escalas; en cambio, la cuantía de los complementos de destino para los distintos niveles de puestos de trabajo y los complementos específicos para puestos concretos se homogeneizará con las del resto de las Administraciones públicas. En todo caso, tanto las retribuciones básicas como las complementarias, deberán figurar anualmente en el presupuesto de la Comunidad autónoma.

La regulación que se acaba de exponer es preciso complementarla con las reglas contenidas en el artículo 8 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de medidas fiscales, financieras, de patrimonio y administrativas. En dicho precepto se indica que para el cálculo y abono de las retribuciones de los funcionarios serán de aplicación las normas previstas en el mismo, en las que se contemplan diferentes supuestos. En concreto, se establece que las retribuciones básicas y complementarias que se devenguen con carácter fijo y periodicidad mensual, se harán efectivas por mensualidades completas y con referencia a la situación y derechos del funcionario referidos al primer día hábil del mes a que correspondan, salvo una serie de casos regulados en el precepto citado que se liquidan por días. Por otra parte, se indica que las pagas extraordinarias serán dos al año y se devengarán el primer día hábil de los meses de junio y diciembre y con referencia a la situación y los derechos del funcionario en dicha fecha, salvo en ciertos casos, en que se liquidarán por días. Al margen de la regulación general indicada, en el citado precepto se contienen supuestos particulares de cómputo de las retribuciones por días y reglas especiales para los casos en que los funcionarios cambien de puesto de trabajo, realicen una jornada de trabajo reducida y hagan una jornada de trabajo inferior a la reglamentada por huelga o por otros motivos.

Por último, debe señalarse que el artículo 8 de la Ley 4/1998, de 8 de abril también contiene normas relativas a las retribuciones de los funcionarios en prácticas y del personal interino, eventual y laboral. Y también se ha apro-

bado el Decreto 150/2010, de 7 septiembre, por el que se regula la concesión de anticipos de retribuciones al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía específica sobre la legislación de función pública aragonesa es escasa. Después de aprobarse la LEBEP puede citarse la monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública coordinada por R.JIMENEZ ASENSIO, «El empleo público en Aragón y tendencias de futuro» y publicada en 2011. También pueden citarse los dos trabajos publicados en el número 30 de la misma Revista por J.M.HERNANDEZ DE LA TORRE, «Algunas consideraciones sobre la función pública directiva», pags. 423 y ss.; y S.GORGEMANS, «Planificación del personal al servicio de la Comunidad autónoma de Aragón: perspectiva desde la oferta de empleo publico», pags. 397 y ss. Con anterioridad a la LEBEP, el comentario principal de la misma se encuentra en el estudio realizado por L. MARTIN REBOLLO, «El personal al servicio de la Comunidad autónoma de Aragón», en la primera edición de esta obra, Justicia de Aragón/Ibercaja, Zaragoza, 1990, pp. 437 y ss. No obstante, también es posible mencionar dos estudios publicados en la Revista Aragonesa de Administración Pública. En concreto, en la citada Revista se ha publicado el estudio de J.M. HERNANDEZ DE LA TORRE, «Una década de función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón», RARAP núm. 1, pp. 193 y ss.; y C.CAMBA, «Una vía de casación en el contencioso de personal: el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y el control en sede constitucional de la discrecionalidad de la Administración (STC 48/1998, de 2 de marzo)», RARAP núm. 13, pp. 499 y ss. Asimismo, se ha publicado una recopilación de la normativa, jurisprudencia y de los acuerdos sindicales con el título Derecho de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1993, si bien no alcanza a la legislación aprobada los últimos años.

Con independencia de los estudios específicos pueden citarse, entre otras, las siguientes obras generales sobre función pública: A. PALOMAR OLMEDA, Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos, 10ª ed., Madrid, 2013; R. PARADA, Derecho del empleo público, Marcial Pons, Madrid, 2013; L.MAESO SECO, El personal directivo en España, La Ley, Madrid, 2011; J.L.MORENO PEREZ y otros, Manual de empleo público, Comares, Granada, 2010; J.B.LORENZO DE MEMBIELA, Retribuciones de los funcionarios públicos, Thomson Reuters, Pamplona, 2010; J.L. GANDIA y D.TOSCANI GIMENEZ, El personal interino de las Administraciones públicas, Editorial Bomarzo, Albacete, 2010; J.L. MONEREO PEREZ, El estatuto básico del empleado público, Comares, Granada, 2008; y M. SANCHEZ MORON, Derecho de la función pública, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2008.

LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Ismael JIMÉNEZ COMPAIRED

CATEDRÁTICO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. LAS BASES Y PRINCIPIOS DE LA HACIENDA ARAGONESA: 1. La Hacienda de régimen común: A. Sobre los principios constitucionales de la hacienda autonómica y el contenido material del modelo o modelos. B. El diseño constitucional de la Hacienda de las CCAA ¿entraña un modelo general? 3. Los regímenes forales. 4. La hacienda aragonesa.– II. EL MODELO ARAGONÉS DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA Y LOS INSTRUMENTOS BÁSICOS DEL MODELO: 1. Excursus sobre los continentes jurídicos del modelo: A. La regulación de las «competencias financieras» enumeradas en el art. 157.1 de la CE; la Ley Orgánica a que se refiere el art. 157.3 de la CE. B. LOFCA y Estatutos de Autonomía. C. Disposiciones estatales de desarrollo y función normativa de los acuerdos del CPFFCA. 2. Antecedentes históricos. 3. Reformas estatutarias, nuevo Estatuto de Autonomía y camino hacia el modelo 2009-2013: acercamiento a los instrumentos del modelo actual: A. Reformas estatutarias (en general) y nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón (en particular). B. Origen y bases del modelo 2009-2013. C. Modelo vigente y Estatuto Aragonés. 4. El Derecho financiero de Aragón.– III. LOS TRIBUTOS (I): INSTITUCIONES COMUNES Y TRIBUTOS CEDIDOS: 1. Los recursos tributarios en el EAAR: A. Potestades normativas sobre los tributos de la Comunidad Autónoma. B. La aplicación de los tributos. C. Sobre la revisión, reclamaciones y recursos. 2. La cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón. 3. El IRPF y el Impuesto sobre el Patrimonio. 4. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. 5. El ITPAJD: A. Transmisiones Onerosas. B. Actos Jurídicos Documentados. 6. La fiscalidad del juego. 7. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Im-

puesto sobre Hidrocarburos. 8. Otros tributos cedidos.– IV. LOS TRIBUTOS (Y II); TRIBUTOS PROPIOS Y RECARGOS. LOS PRECIOS PÚBLICOS: 1. Consideraciones generales. 2. Panorama de la imposición propia en Aragón. Acercamiento al impuesto sobre la contaminación de las aguas. 3. Sobre los demás impuestos ambientales de la CAAr. 4. Tasas y precios públicos y contribuciones especiales: A. Las tasas por prestación de servicios o realización de actividades. B. Los precios públicos. C. Las tasas por utilización del dominio público. D. Las contribuciones especiales. 5. Recargos sobre impuestos del Estado.– V. RECURSOS TRANSFERIDOS: 1. Participación en el FGSPF. 2. Participación en el Fondo de Suficiencia Global. 3. Participación en los Fondos de Convergencia. 4. El FCI y otras transferencias asimilables.– VI. EL ENDEUDAMIENTO Y OTROS RECURSOS PROPIOS.– VII. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO.– VIII. RELACIONES FINANCIERAS CON LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. LAS BASES Y PRINCIPIOS DE LA HACIENDA ARAGONESA

En un Estado descentralizado cada nivel de Gobierno ejecuta sus políticas o competencias, lo que determina gasto público por cada uno de esos niveles. La distribución de competencias que se realice es la clave para determinar el alcance de la descentralización del gasto. Capacidad de gasto es poder y es autonomía.

En un Estado Compuesto, en el que diferentes niveles de gobierno asumen cotas de poder y, por lo tanto, necesitan financiar gastos, una de las principales cuestiones a resolver es la determinación del modelo de financiación conforme al cual se nutrirán dichas Haciendas.

La Constitución Española, en sus artículos 148 a 150, delimita el espacio competencial que pueden absorber las CCAA. Las cotas de poder que en definitiva pueden ser asumidas por las mismas han de ser determinadas a través de un complejo normativo, muchas veces confuso, que conforma el reparto. Podríamos estar de acuerdo en que la distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales responde a patrones ortodoxos. De modo que sólo lo que concierne a la asignación de recursos es compartido por las instancias central y autonómica, conservando el Estado la función presupuestaria de estabilización y la política de redistribución, a excepción de aspectos marginales, aunque no despreciables (su papel en la creación de empleo, apoyos a la exportación, etc.).

Esta aseveración se ve amparada por reiterada jurisprudencia del TC que se inició con la ya clásica Sentencia 1/1982, de 28 de enero, en la que se refería la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario —se hablaba de constitución económica o constitución económico-fiscal—, así como de toda una serie de objetivos de carácter económico cuya esencia exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional. La unicidad del orden económico nacional —afirmaba el TC— es un presupuesto

necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas CCAA en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores.

Tal y como afirma el artículo 2 de la LOFCA:

«La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español».

En todo caso, lo que parece claro es que, en mayor o menor medida, la Comunidad Autónoma ejercerá en este marco competencial un conjunto de funciones de carácter público que integrarán la provisión de una cierta cantidad de servicios. Evidentemente, esto habrá de significar unas previsiones de gasto. Y unas previsiones de gasto que no son poca cosa, una vez que se completaron los trasposos de competencias como las de educación, asistencia sanitaria o justicia. Dicho de otro modo, la Comunidad Autónoma es, hoy por hoy, la Administración a través de la cual se canaliza el gasto público más relevante para el ciudadano. La CAAr dispone en el año 2013 de un Presupuesto de algo más de 5.000 millones de euros, bien es cierto que alrededor del 10% se dedica al servicio de la deuda.

Comprendido esto, se entenderá fácilmente que la Hacienda autonómica no sea tanto una competencia que se reconoce a las CCAA cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma, tal y como manifestó el TC en la Sentencia 14/1986, de 31 de enero.

Ahora bien, no existe un único modelo de sostenimiento de semejante gasto. La CE, una vez que fija algunos principios y reglas sobre la hacienda de las CCAA, *«ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales»*.

Desde todo ello se va a construir un modelo dual de hacienda autonómica: la llamada hacienda de régimen común —en la que se colocará la hacienda aragonesa— y la hacienda foral, que dará soporte a los singulares sistemas de financiación de Navarra y el País Vasco.

1. La Hacienda de régimen común

El texto constitucional se ocupa de la Hacienda de las CCAA en sus artículos 156 a 158. La CE, no obstante, difícilmente podía regular con precisión el marco financiero de unas entidades cuya definición futura era en aquel momento una verdadera incógnita. Los preceptos mencionados, como todos los pertenecientes al Título VIII de la CE, se caracterizan por una necesaria ambigüedad que pudiera ser resuelta en una situación política más diáfana.

Se limita en la práctica la Primera Norma a considerar tres circunstancias.

— En primer lugar, enumera los instrumentos financieros que nutrirán dicha Hacienda (157.1 CE) —si bien respecto de alguno de ellos cabe hallar alguna norma de principio—. Tampoco hay que desconocer que tales instrumentos son en realidad todos aquellos utilizados, de una u otra manera, para la financiación de entidades descentralizadas. Se habla de tributos —propios y cedidos—; de recargos y participaciones en los tributos e ingresos del Estado; de transferencias de un llamado fondo de compensación interterritorial (FCI) y de otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; y también de los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado, así como del producto de sus operaciones de crédito.

— En segundo lugar, presenta en el artículo 156 los principios que están llamados a presidir la financiación de las CCAA: se habla de autonomía, pero también de coordinación y de solidaridad (luego profundizaré en lo que signifiquen).

— Finalmente, lo que realmente trasciende de la Norma Fundamental es una remisión al legislador estatal para que dé contenido al modelo de financiación: Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1 (157.3 CE).

A. Sobre los principios constitucionales de la hacienda autonómica y el contenido material del modelo o modelos

Dicho esto nos interesa estudiar si de la CE puede inferirse, si no un modelo de hacienda, al menos unas reglas que sirvan de marco al modelo o modelos que puedan instaurarse (puesto que no puedo pronunciarme aún acerca de si se trata de un único modelo general o pueden existir modelos singulares).

Como se dijo, en la CE aparecen una serie de principios generales básicos —autonomía financiera, coordinación, solidaridad— que han de presidir la regulación de la Hacienda autonómica. Junto a ellos, un inventario de los recursos financieros autonómicos: en relación con algunos de estos instrumentos contiene la Norma Fundamental reglas específicas directamente aplicables. Todo ello sin perjuicio de que del texto constitucional en su conjunto se prediquen criterios delimitadores genéricos del tipo concreto de instrumento financiero.

Presuponiendo que en estos preceptos habría de hallarse la idea organizadora del modelo de financiación de las CCAA, debe profundizarse en su contenido, para poder comprender cuales son las directrices que, aun desde disposiciones tan abiertas, vinculan al legislador.

Resulta sorprendente en primer lugar la enumeración contenida en el precepto arriba citado, pues de su tono imperativo («Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por...») se colige que, al dibujarse el modelo de financiación, mal podrá prescindirse de ninguno de los mismos. El

artículo 157.1 de la CE, de manera más o menos perfecta, recoge todos los ingredientes que habrán de combinarse entre sí para trazar un modelo de hacienda. Esto implica que en el diseño posterior deba contarse con cada uno de ellos, lo cual puede ser innecesario, y posiblemente molesto para el legislador ordinario. Este se verá obligado a desnaturalizar figuras o a inutilizarlas, de hecho o de derecho. Como se apreciará en su momento, en los modelos efectivamente concluidos aparecerán todos y cada uno de los recursos mencionados en el artículo aludido; ahora bien, la relevancia de algunos de ellos ha sido escasa o nula. El aspecto favorable de esta regulación es que se garantiza institucionalmente la existencia de fuentes de financiación de previsión autónoma —los tributos— que, en otro caso, podían ser eliminadas en la redacción definitiva. Por esta razón la labor del legislador ordinario se realizará siempre con la siguiente perspectiva: la hacienda autonómica podrá contar, es evidente, con recursos transferidos por el Estado; pero también con recursos propios. La intensidad de unos y otros será el asunto que fundamentalmente habrá de dirimir.

¿Con arreglo a qué principios habrá de organizarse la hacienda autonómica? En la CE se nos habla de autonomía, de coordinación y de solidaridad. En efecto, en el artículo 156.1 se consagran los principios generales básicos conforme a los cuales se debe dotar de cuerpo al sistema de financiación autonómico. Dispone el artículo 156 que las CCAA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Los principios expuestos están llamados a ser el espíritu, el alma, la filosofía del modelo. Su presunto borroso contenido no frena un ápice su valor jurídico-normativo que, precisamente, se encuentra aquí: el juicio de constitucionalidad de la normativa que contenga el modelo de hacienda debe realizarse en torno al respeto de estos principios.

En la hipótesis que aquí se va a ofrecer se explica el papel a jugar por este precepto: dar una mínima estructura en la que pueda reflejarse la opinión a tomar por el legislador ordinario, a quien se remite la CE en la construcción del sistema de financiación autonómica. A mi parecer, el modelo autonómico de financiación será, precisamente, una opción de este legislador entre las múltiples que entran en los amplios márgenes que ofrecen estos principios, de por sí vagos e imprecisos como lo es todo el Título VIII de la Norma Fundamental. No obstante, este hecho no impide definitivamente la búsqueda del contenido nuclear de los mismos, contenido que en ningún caso pueda transgredirse y que, una vez hallado, contribuya a aclararnos cuales fueron las posibilidades del legislador a la hora de conjugar los instrumentos financieros que ofrecía el artículo 157, cuales son y serán las posibilidades de construcción de un nuevo sistema de financiación.

Por lo expuesto, nos vamos a interesar por el significado, por la trascendencia de los conceptos que, integrados en el citado precepto constitucional, informan la financiación de las autonomías. La configuración de los mismos, como peso y contrapeso en una balanza, nos invita a reflexionar, en primer lugar, sobre el contenido de cada uno, y extraer después las consecuencias de su interrelación. Entre principios que se contraponen reside precisamente la opción del legislador.

La autonomía financiera mencionada en el precepto constitucional es el reflejo a nivel hacendístico de lo previsto en los artículos 2 y 137 de la CE, poder limitado, que no es soberanía y que tiene por ello como contrapunto la coordinación con la hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles. La expresión autonomía financiera, término vago y difuso, ha dado origen a una intensa polémica doctrinal sobre cuál es su contenido, cuál es el nivel máximo que debe ostentar la entidad descentralizada para que pueda afirmarse su respeto. Si para un sector doctrinal la autonomía financiera es autosuficiencia y disponibilidad de medios necesarios para hacer frente a las competencias asumidas, existiría otra opinión según la cual se concebiría como la capacidad para autodeterminar sus propios ingresos, lo que exigiría la atribución de una muy notable capacidad tributaria. Atendiendo a lo que el TC ha podido ir tejiendo, podríamos concluir afirmando que la 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); y supone, segundo, capacidad para fijar el volumen de ingresos e influir en su patrón distributivo entre los ciudadanos.

En efecto, si las CCAA no pudieran decidir acerca de la composición de los servicios públicos prestados, debiéndose plegar a lo determinado por el Estado central, estarían operando simplemente como agentes delegados. Si pudieran decidir sobre la composición del gasto, pero no en cuanto a su nivel absoluto, pese a que su margen de libertad sería notablemente mayor que en el supuesto anterior, carecerían todavía de un importante atributo de la autonomía financiera cual es la capacidad de imposición y por consiguiente de decisión acerca del volumen del gasto público. En resumen sólo existirá autonomía financiera (y por lo tanto el modelo será constitucional) cuando existiendo disponibilidad de fuentes financieras ciertas y capacidad de la Comunidad Autónoma para destinar los recursos obtenidos a los empleos que estime convenientes, sea capaz de incrementar sus recursos mediante acciones fiscales que recaigan sobre su población.

Autonomía financiera presupone, pues, por cuanto se trata de dos principios inescindibles, íntimamente ligados, la suficiencia financiera: ésta enmarca las posibilidades reales de la autonomía, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal. A su vez, el principio de autonomía coadyuva a la realización material de la

suficiencia financiera, en la medida en que ésta dependa del uso que las CCAA hagan de esa capacidad de incrementar sus recursos mediante las medidas fiscales a que antes nos referíamos.

Claro que, como contrapunto de la autonomía financiera y expresión de la indisoluble unidad de la Nación española, previene el citado precepto constitucional que aquélla se realizará con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Según como se miré, podríamos decir que estos principios también forman parte del contenido de la autonomía que, como se sabe, se trata de un poder limitado, que no es soberanía. El principio de unidad, que surge de la inescindible conexión entre coordinación y solidaridad, hunde sus raíces en materia financiera en la, en otro momento aludida, distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales, todo ello en el marco del mercado interior único, del espacio económico único que se deduce del texto constitucional, señalado con especial relevancia en sus artículos 128, 131 y, sobre todo, 139.2.

Declaró el Tribunal en la Sentencia 32/1983, de 28 de abril, que la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema. Junto a él, el principio de solidaridad preside la ordenación autonómica desde el mismo artículo 2 de la CE, cobrando mayor intensidad con la lectura del 138.1, del que se predica que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la CE, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. La solidaridad entre los diferentes territorios se presenta como ineludible punto de referencia en un Estado en el que, habiéndose dispersado los centros de poder, el binomio necesidad-capacidad difícilmente aparece equilibrado: aquellas regiones que precisan un mayor nivel de provisión de servicios públicos no son generalmente las que manifiestan una más elevada potencialidad financiera. La solidaridad se conforma así como adhesión a la causa del resto de los territorios e implica el logro de una cierta equidad fiscal.

Pues bien, creo que las exigencias derivadas de los citados principios contribuyen a delimitar las posibilidades de los diferentes recursos que compongan la hacienda autonómica derivada de un modelo o patrón. Esto puede contrastarse tanto por lo que respecta a los recursos propios como a los transferidos.

La hacienda de coordinación y solidaridad se ve nutrida por recursos transferidos por el Estado: este hecho por sí mismo es ya indicativo de que el sistema financiero de las CCAA está impregnado por grandes dosis de coor-

dinación. El Estado, a su vez, habrá detraído estos recursos de sus ingresos que, como corresponde a una hacienda de signo fiscal son mayoritariamente impositivos. Algunos de los recursos que se transfieran acentuarán especialmente la consecución de la equidad fiscal, como el prevenido Fondo de Compensación a que se refiere tanto el artículo 157 como el 158.

Pero también en los recursos propios, caracterizados por la incorporación en mayor o menor grado de la decisión autonómica sobre los mismos, se habrá de reflejar la eficacia del principio de unidad: los recursos propios estarán sometidos a ciertos controles o limitaciones que estarán dirigidos a evitar la invertebración de la hacienda de la nación.

Como capítulo de vital importancia ha de analizarse como trasciende en el instrumento financiero autónomo por antonomasia, el tributo. En este sentido, el que se ha dado en denominar principio de unicidad del sistema tributario supone una mínima intervención estatal en la homologación de todos los ámbitos con capacidad tributaria —CCAA, Entidades Locales—. Esto implica una suerte de homogeneidad que, a su vez, será consecuente con la autonomía que es propia de estas entidades.

El principio fue utilizado con alguna frecuencia por el TC —pueden consultarse las Sentencias 6/1983, de 4 de febrero y 181/1988, de 13 de octubre—: consecuencia del artículo 31.1 y también del artículo 31.3 de la CE es la unidad del sistema tributario en todo el territorio nacional, como indeclinable exigencia de la igualdad de los españoles de tal forma que la consideración como un sistema del régimen jurídico de ordenación de los tributos reclama para éste una dosis inevitable de homogeneidad. Cfr. la siguiente cita del Tribunal Constitucional en su Sentencia 19/1987, de 17 de febrero, que resolvió una impugnación en la órbita de la hacienda local: no obstante, las palabras del Alto Tribunal resultan asimismo válidas para la tributación autonómica; esta afirmación se refuerza si tenemos en cuenta lo dicho más adelante en la misma resolución: «*La plena autodeterminación del régimen sería incluso inexacta respecto de los entes dotados de potestad legislativa*». Se refería, naturalmente, a las CCAA.

Resumiendo mucho, con lo señalado en relación con los principios de autonomía financiera, coordinación con la hacienda estatal y solidaridad, podemos esbozar los límites entre los cuales se hallará —se halla— quien esté encargado de concretar el modelo de hacienda autonómica a la hora de optar por cualquiera de las legítimas posibilidades que se le ofrezcan.

Las fuentes de recursos a que alude el artículo 157 de la CE serán, en su conjunto, ciertas, de modo que los ingresos percibidos por las CCAA sean suficientes para la consecución de sus competencias. Si bien debe tenerse en cuenta el elenco enumerado en el precepto citado, será la concreción posterior la que, con notable libertad, determinará la intensidad de cada uno. En general puede afirmarse que una combinación entre recursos transferidos y

recursos propios parece el modelo en el que a grandes rasgos piensa la CE; claro está, la importancia relativa de unos y otros puede ser muy diferente según el modelo que se concrete y todo ello cabría en la CE. En todo caso debe tenerse en cuenta el amplio reconocimiento de la autonomía en la vertiente del gasto que proscibiría una fuerte intensidad en las subvenciones condicionadas, resultando en este sentido más acorde con los principios expuestos cualquier sistema de participación en los ingresos del Estado.

Hemos entrado en la consideración de los recursos transferidos, en los que la decisión estatal primará extraordinariamente. El componente solidario deberá estar presente y a tal fin se prevé la constitución de un Fondo de Compensación. No obstante, no se agota el propósito de corregir los desequilibrios en este componente, por lo que habrá de meditar sobre la razón de ser de las transferencias intergubernamentales. La utilización de índices como la población o el esfuerzo fiscal en un determinado territorio, a la hora de proceder al reparto de los recursos previstos o, más aún, el criterio de recaudación en el territorio pueden por sí solos determinar distorsiones en el proceso autonómico si el Fondo no es suficiente o no es adecuado y no existen otras formas de conseguir aquello.

Es exigencia de su autonomía financiera el que las CCAA cuenten con recursos propios con los cuales poder incrementar su nivel de prestación de servicios en el momento en que así lo decidan. Fuente ineludible es la tributaria que, sin embargo, no puede ser dejada a la absoluta autodeterminación autonómica: la misma homogeneidad que prescribe la CE implica una cierta legislación general que bien puede tratarse de una delimitación negativa a la que no es ajena la propia CE, dejando a las CCAA -titulares de potestades legislativas- un amplio margen de libertad a la hora de su creación. Las fórmulas, no obstante, pueden ser, dentro de la CE, muy variadas: no sería extraña la atribución de ciertas materias tributarias o de algunas figuras impositivas, de modo que fueran establecidas potestativamente por las Autonomías o incluso bastaría con que pudiesen fijar alguno de los componentes de la estructura del tributo, como el tipo del gravamen, para conseguir el objetivo marcado: decidir tanto la estructura como el nivel de servicios a prestar, pudiendo elevarlo o disminuirlo de acuerdo con la legítima opción política del gobernante autonómico. No cabe duda, por otra parte, de que entre estas posibilidades son factibles cualesquiera aleaciones.

Otros recursos de naturaleza no tributaria a los que podrán acceder las CCAA deben ser objeto de ciertos controles favorecedores de los principios antes señalados: me estoy refiriendo al recurso al crédito.

Concluyendo, éste sería el contenido sustancial en el que enmarcar la labor de quien sea competente para fijar el modelo de hacienda y que debiera servir en el momento presente para juzgar la adaptación del modelo efectivo al marco constitucional.

B. El diseño constitucional de la Hacienda de las CCAA ¿entraña un modelo general?

Siendo uno u otro el modelo de hacienda que se concrete, la siguiente pregunta que debemos formularnos es si ese modelo debe aplicarse de manera homogénea a todas las CCAA a las que no les fuera de aplicación el régimen foral. O si, por el contrario, podrían diseñarse modelos específicos para una o para un grupo de CCAA.

Cuando nos formulamos esta pregunta no podemos soslayar que la experiencia de más de treinta años de hacienda autonómica nos ha conducido (a salvo lo que luego se diga) a un modelo digamos que extendido a todas y cada una de las CCAA de régimen común. Y que siempre está presente en el debate político la posibilidad de que se otorguen regímenes de hacienda singulares (¡y también que se supriman los existentes!).

Lo primero que cabe señalar al respecto es que la generalidad del modelo no es una exigencia que se deduzca de manera explícita del texto constitucional. Cuando este principio se ha visto positivizado lo ha sido en normas que no componen el bloque de constitucionalidad.

Buscando entre los principios, podríamos suponer que coordinación y solidaridad suponen la consecución de una cierta homogeneidad en la configuración del sistema. Pero, claro está, tal homogeneidad debe considerarse como mucho en la perspectiva potencial de una posición de partida jurídicamente uniforme para todas las CCAA, puesto que la decisión autonómica deberá ser la que, en definitiva, cubra o no, en base a sus opciones políticas legítimas, un programa de ingresos y gastos.

Insisto en la pregunta: las reglas que gobiernan los recursos transferidos e incluso los propios y las que enmarcan las decisiones que puedan adoptar las CCAA respecto de los recursos propios, ¿pueden diferir en cuanto se refieran a dos CCAA distintas?

Volviendo a la experiencia desarrollada, tenemos que apercibirnos de que los sistemas construidos han tenido dosis de homogeneidad inevitables —todas han podido establecer los tributos propios del mismo modo; se han podido endeudar igual—, pero la homogeneidad tampoco ha sido exactamente total.

Durante un quinquenio (1997-2001) pudimos contrastar cómo tres CCAA, que fueron Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, se apartaron del modelo más generalizado, manteniéndose en el anterior. Lo que supuso que no participaran de los esquemas de cesión de tributos más intensa. En efecto, en el punto 23 del acuerdo del CPFFCA que le daba curso se establecía la aplicación subsidiaria del nuevo modelo, lo que permitía a las CCAA optar, a través de las comisiones mixtas paritarias, si lo adoptaban o no como propio. Pero es que un sistema como el que rigió de 2001 a 2008 —incorporado a una Ley formal, la 21/2001, de 27 de diciembre, y que hizo bandera del principio de generalidad— consentía que en determinadas condiciones una Comuni-

dad Autónoma fuera excluida de este modelo y se le aplicase el que le era vigente hasta la implantación del nuevo modelo (cfr. disposición final segunda de dicha Ley 21/2001).

A estas quiebras de la homogeneidad del sistema hay quien les ha buscado explicación. Así, se ha dicho que a pesar de que el principio de generalidad ha de ser respetado, algunas atribuciones financieras, como las tributarias, exigen aceptación desde la Comunidad Autónoma.

No es este momento ni lugar para cerrar una respuesta. Quedémonos con la posibilidad ¿podrán coincidir en el tiempo distintos modelos de hacienda entre las Comunidades de régimen común? Si así fuera, ¿a quién le correspondería adoptar esta decisión? ¿Al respectivo Estatuto de Autonomía quizá? Más abajo retomaré esta cuestión.

3. Los regímenes forales

Cuando se habla de la financiación de las CCAA es usual referirse al «sistema o modelo LOFCA» en contraposición a los llamados regímenes especiales, sistemas de Concierto y Convenio de que gozan los Territorios Forales de Navarra y del País Vasco.

Previene la disposición adicional 1.^a de la CE que ésta ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la CE y de los EEAA. Esto se reconoce asimismo por las disposiciones adicionales 1.^a y 2.^a de la LOFCA.

Efectivamente, ciertos territorios englobados en las actuales Comunidades vasca y navarra conservan tradicionalmente una serie de potestades, también tributarias, con las que no han contado otros. Las competencias a ellos encomendadas resultaban y resultan financiadas por recursos impositivos: sólo en aquellos lugares no corresponden al Estado los grandes impuestos del sistema tributario de la nación, todo ello en el marco de los llamados Convenio y Concierto económicos —respectivamente para Navarra y el País Vasco—. Cerrando el círculo, para financiar las competencias que el Estado desarrolla en ellos, éstos abonan anualmente unas cantidades —el Cupo o la Aportación— en concepto de sostenimiento de las cargas generales del Estado. El sistema de hacienda foral queda como resto histórico de los viejos fueros de estos territorios, que ha sobrevivido pasando por encima de los episodios que han terminado por conformar lo que hoy somos.

El primer Convenio Económico con Navarra se suscribe en 1841, a results de la primera guerra carlista y encauza la Administración y la Hacienda navarra en términos que son claros antecedentes de lo actual. La cuestión vasca no se resuelve hasta la restauración borbónica, datando el primer Concierto de 1878. El actual Concierto lo es con la Comunidad Autónoma del País Vasco, si

bien los depositarios de los derechos históricos serían las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que exigen los impuestos del sistema. La financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco se fundamenta en las transferencias que efectúan las Diputaciones a la Comunidad Autónoma sobre la base del Concierto, el Estatuto y la legislación ordinaria del Parlamento vasco.

El sistema foral, vinculado a la no renuncia a los derechos históricos de los respectivos pueblos vasco y navarro, se sostiene en el Estatuto de Guernica y en la Ley de Amejoramiento del Fuero navarro¹.

4. La hacienda aragonesa

La hacienda aragonesa se ha desarrollado como hacienda de régimen común. Sólo la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco se han visto beneficiados por la disposición final primera de la CE; o dicho de otra manera, las disposiciones adicionales 1.^a y 2.^a de la LOFCA sólo se refieren a estos territorios como emplazamiento de los sistemas forales. No somos uniprovinciales ni insulares, de modo que la hacienda aragonesa ha carecido de especialidades.

No obstante ello, el EAAr —el de 1982, primero en su disposición adicional 5.^a, que luego sería 3.^a— también contenía una declaración de no renuncia a los derechos históricos del pueblo aragonés (similar a otras en los Estatutos vasco y navarro), todo ello en conexión con la disposición adicional 1.^a de la CE.

La propuesta de reforma estatutaria que se presentó durante la V Legislatura tuvo que ser tramitada, finalmente, durante la VI. Hace bastante más de diez años, de las Cortes de Aragón saldría una propuesta de precepto según el cual:

«Previo acuerdo de las Cortes de Aragón, aprobado por mayoría de dos tercios, la Diputación General podrá recabar del Estado la suscripción de un convenio para regular las respectivas relaciones fiscales y financieras a través del establecimiento de un sistema de financiación 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

¹ También desde la CE se hace referencia a las especialidades fiscales del Archipiélago Canario [Según la disposición adicional 3.^a CE «*La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico*»]. La existencia de este régimen excepcional podrá suponer especialidades en algún tipo de recursos —los tributarios—. Con menor virulencia que en los casos anteriores, estas peculiaridades originan ciertas especialidades en el marco genérico de financiación, dadas las diferencias entre los impuestos que se exigen en Canarias y en el resto del territorio. No obstante ello, la hacienda de esta Comunidad es la de una Comunidad de régimen común. Lo mismo sucede con algunas otras especialidades menores que terminan afectando a la hacienda de CCAA uniprovinciales e insulares.

no rescindible unilateralmente, que podrá ser periódicamente revisado de mutuo acuerdo.

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

Entretanto, las propias Cortes de Aragón aprobaron una Resolución fechada el día 2 de mayo de 1996, en relación con la Comunicación de la Diputación General de Aragón de financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se publicaría en el BOCA de 9 de mayo. Se afirmaba en ella que Aragón debía reservarse la posibilidad de dotarse de una Hacienda foral, estableciéndose un concierto económico con el Estado que dé respuesta a la singularidad territorial aragonesa.

Cuando a finales de 1996 se aprueba por las Cortes Generales la reforma del Estatuto de Autonomía de 1982, el texto propuesto cambiaría sustancialmente:

«A los efectos de concretar lo dispuesto en el artículo anterior, y de forma especial la participación territorializada de Aragón en los tributos generales que se determine y las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del Sistema Fiscal General, en el marco de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución y en la legislación que lo desarrolle, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta y podrá ser revisado periódicamente de forma conjunta, deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y que atenderá singularmente los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial.»

El lector juzgará si algunas de las ideas iniciales quedaban desactivadas. A mi parecer, la modificación iba más allá de lo nominal (del Convenio al Acuerdo), bien es cierto que —creo— en ambos textos la voluntad del Estado era fundamental a la hora de dar curso a semejante iniciativa. En cualquier caso, el artículo 48, sin duda, pasó a ser la enseña financiera de aquel Estatuto reformado. Como se puede observar, advertía de la posibilidad de alcanzar un sistema para la fijación de ciertos recursos financieros (participación en los tributos del Estado y recargos sobre tributos estatales, decía) consistente en un acuerdo bilateral formalizado entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón. Señalaba también que sería un acuerdo revisable periódicamente e inspirado en el esfuerzo fiscal soportado por la Comunidad y en los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial.

Este precepto enlazaba con la antes advertida declaración de no renuncia a los derechos históricos del pueblo aragonés, lo que le otorga singularidad respecto de otros Estatutos reformados en 2006 y 2007, que, como explicaba Tudela Aranda, sólo ahora se vuelven hacia la historia².

² TUDELA ARANDA (2007), pág. 143-181.

Renovando los votos, en el Dictamen de la Comisión especial de estudio del modelo vigente de financiación autonómica, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión de 28 de junio de 2001, se acuerda no renunciar al desarrollo futuro de los derechos históricos mediante la correspondiente previsión estatutaria de un concierto económico. Y, con cierta periodicidad, se reabre la cuestión en el marco del debate político.

El Estatuto aragonés de 2007 reproduce la declaración de no renuncia a los derechos que como pueblo le hubieran podido corresponder en virtud de la historia (disposición adicional 3.^a) y repite, letra por letra, el texto del anterior artículo 48. Se trata ahora del artículo 108.

Entre las atribuciones de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón aparece el seguimiento del cumplimiento del Acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el artículo 108.

Durante la tramitación parlamentaria, tanto en las Cortes de Aragón como en las Generales, la gran diferencia en materia hacendística entre los grupos parlamentarios que habían alcanzado un consenso y los representantes de Chunta Aragonesista anduvo precisamente por estos caminos. La confrontación política entre las fuerzas políticas aragonesas ha tenido un tema que se ha podido visualizar por encima de otros. Y se trata precisamente de las referencias a la foralidad y a la historia, muy queridas por determinados grupos políticos con el propósito directo de acercar nuestra Comunidad Autónoma a modelos equiparables a los del Convenio o Concierto.

¿Qué puede decirse de este texto?

Lo primero, que debía haber sido, al menos, actualizado. Las referencias a «la participación territorializada de Aragón en los tributos generales» o a los «recargos sobre tributos del Sistema Fiscal General» parecen corresponder a modelos de financiación autonómica de antes de 1997 (lo que podrá contrastarse cuando se penetre en la materia con más detalle).

Lo segundo, que, otra vez, en la tramitación en las Cortes Generales se sustituye la denominación de «Convenio» por la de «Acuerdo».

Y, lo tercero, que se ha replicado un precepto del que ha de reconocerse que ningún efecto práctico resultó de su inclusión. Son al respecto bien indicativas las siguientes palabras de Tudela Aranda: «*Con perspectiva, no deja de sorprender el poco juego que se ha extraído a un precepto como éste (...) Ni simbólica ni interpretativamente ha jugado papel alguno*³.»

La STC 31/2010, de 28 de junio, referida al Estatuto Catalán de 2006 sirve de pauta, apostando claramente por la multilateralidad y no por la bilateralidad.

³ TUDELA ARANDA (2007), pág. 174.

En la suposición de que preceptos como el nuestro fundamentase una suerte de régimen aproximado al vasco o navarro, la voluntad del Estado sería esencial en el otorgamiento de semejante fuero. Y no parece que el viento sople a favor.

En las páginas siguientes estudiaremos el modelo de hacienda aragonés, que es un «modelo LOFCA».

II. EL MODELO ARAGONÉS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOS INSTRUMENTOS BÁSICOS DEL MODELO

1. Excursus sobre los continentes jurídicos del modelo

En el acercamiento jurídico al modelo de hacienda de régimen común o LOFCA, que es el aragonés, conviene, antes de penetrar en sus contenidos básicos, efectuar una reflexión acerca de los «continentes» jurídicos en los que se desarrolla el referido modelo. El lector puede imaginarse que tanto la CE como cada uno de los EEAA deben tener un papel fundamental y que la concreción se hallaría en esa ley orgánica a que se refiere el art. 157.3 de la CE. Pero ha de avisársele que la realidad es mucho más compleja.

A. *La regulación de las «competencias financieras» enumeradas en el art. 157.1 de la CE: la Ley Orgánica a que se refiere el art. 157.3 de la CE*

Visto lo que puede deducirse de la propia CE, comencemos refiriéndonos a la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3, que parece estar llamada a contener el modelo de hacienda de régimen común.

Dispone el artículo 81 de la CE que:

«1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.»

Como es sabido, en nuestro derecho, la Ley Orgánica se define única y exclusivamente en relación a unas determinadas materias: la Constitución veda a la legislación ordinaria el acceso a las materias que el artículo 81 de la misma enuncia. Como también sería inviable el acceso de la Ley Orgánica a las materias que no les correspondiera.

La Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Norma Fundamental entraría en lo que se ha dado en llamar Leyes Orgánicas nominadas, término que se aplica a todos los ámbitos materiales en que la Constitución exige una Ley Orgánica y no se trata de los comprendidos en el artículo 81.1.

Como en otras situaciones, el fundamento de esta remisión no fue otra que la falta de una perspectiva clara sobre el desarrollo autonómico: un proceso

dejado en manos del principio dispositivo y que presentaba todas las dudas que una nueva estructuración del Estado conlleva, difícilmente podía contar con una precisa regulación, y esto no cabía predicarlo únicamente del problema de la hacienda autonómica, sino —insisto— de todo el proceso.

Previene el precepto constitucional que el objeto de la regulación es el ejercicio de determinadas competencias financieras. La dicción del mismo se nos antoja que pudo inducir a errores por cuanto en el artículo 157.1 lo que se recoge es un inventario de recursos fuente de ingresos para las CCAA. La Ley Orgánica preverá el marco normativo general de las fuentes de ingresos a que se refiere el artículo 157.1, delimitando, naturalmente, la autonomía financiera de las Comunidades, tal y como se afirma por el TC en la Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre.

La Ley Orgánica a que alude el artículo 157.3 está llamada a integrar —junto con la escasa regulación material recogida en la Norma Fundamental— el parámetro de constitucionalidad frente al cual deberá confrontarse cualquier norma, estatal o autonómica, implicada en la financiación autonómica. Como tal —y según tiene reconocido el TC en relación con este tipo de leyes— puede tener también valor atributivo de competencias a las CCAA, pero el juicio de constitucionalidad atenderá no sólo a posibles vicios de competencia, sino también, y principalmente, a vicios de contenido material.

Corrieron en su momento ríos de tinta sobre el carácter optativo de la aludida Ley Orgánica, carácter optativo que denotaba la letra del artículo 157 —«Mediante Ley Orgánica *podrá regularse*»—. Lo cierto es que el Gobierno Central recogió con urgencia histórica el guante tendido por el precepto constitucional, presentándose con fecha 10 de julio de 1979 ante la Cámara Baja, el Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, si bien no fue definitivamente aprobado hasta el 22 de septiembre del siguiente año, debido a la enorme cantidad de enmiendas presentadas y a un cierto conflicto entre el Congreso y el Senado. Con el número de orden 8 de 1980 fue publicada en el BOE de 1 de abril de 1980 la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas o LOFCA.

La LOFCA vendrá a disciplinar los recursos autonómicos procedentes del Estado. Y fijará las reglas para que las CCAA adopten sus propias decisiones en cuanto a los recursos de fuente autónoma: tributos, recargos, endeudamiento, etc. Pero no podemos engañarnos: la LOFCA no concreta al detalle el modelo de financiación, sino que más bien enmarca el modelo o modelos que pueden sustentarse bajo su cobertura.

B. LOFCA y Estatutos de Autonomía

Dentro de los términos de la CE, los EEAA son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, reconocidos por el Estado y amparados como parte integrante de su ordenamiento jurídico (147.1 CE). Los EEAA

deben contener, entre otros aspectos, las competencias asumidas dentro del marco establecido en la CE y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes en las mismas (147.2 CE).

¿Qué dice la propia LOFCA de su relación con los EEAA? El art. 1.2 de la LOFCA señala que «*La financiación de las CCAA se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas comunidades.*» Hace otras menciones a los EEAA: por ejemplo el art. 10.2, referido a los tributos cedidos dice que «*Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente (...)*» También en su art. 22, en lo que concierne al control del gasto público se habla «*Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos (...)*» Y, para concluir, su disposición final, según la cual «*Las normas de esta ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos.*»

La relación entre la CE, la LOFCA y los EEAA es una vieja cuestión. De hecho, una de las primeras polémicas formuladas al hilo de la recién estrenada CE fue si la Ley Orgánica a la que se refería el art. 157.3 de la CE podía ser un Estatuto de Autonomía.

El caso es que la cuestión recobró una fuerza inusitada a la vista de los Estatutos renovados de 2006 y 2007. ¿Era posible que los Estatutos contuvieran modelos singulares o bilaterales de financiación?

Antes de responder a esta pregunta, conviene volver atrás. En los Estatutos tradicionales ya se venían recogiendo en sus textos articulados, con mayor o menor profundidad, una serie de principios y reglas. Claro que sin conflicto, pues en realidad se trataba de normas contenidas también en la LOFCA.

Nos puede ayudar a la reflexión lo sucedido en los inicios del período constitucional, cuando coincidieron en el tiempo la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica y la de los primeros EEAA. En efecto, los Estatutos vasco y catalán fueron aprobados con anterioridad a la LOFCA. Eran momentos en los que la doctrina constitucional se planteaba múltiples dudas sobre el nuevo sistema de fuentes del Derecho surgido de la Constitución y el prevenido reparto de competencias, y se mantuvo un enconado enfrentamiento sobre la virtualidad y coordinación entre Ley Orgánica y el respectivo Estatuto de Autonomía. En el núcleo de la polémica, el artículo 1.2 del Proyecto de LOFCA —inmaculado en su redacción final—: «*La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por los Estatutos de Autonomía.*» Y más aún la enmienda introducida —y en parte aprobada— en el Congreso por el Diputado Fernández Ordóñez: «*Las normas de esta ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos.*», que daría origen a la disposición final. Sobre el contenido de esta Disposición manifestó su repulsa el Senador de Convergencia y Unió Sr.

Casademont Perafita, quien se opuso al parecer de los restantes grupos de la Cámara: «Queremos esta ley, la queremos aplicar en Cataluña pero con absoluto criterio de que en el Estatuto, en su marco jurídico que tenemos en Cataluña, debe amarrarse perfectamente cual debe ser nuestra actuación en materia de Comunidad Autónoma».

Y todo ello es coherente con el sentido que le venía dando el TC a esta disposición: en caso de contradicción es el precepto estatutario el que ha de plegarse a la LOFCA y no viceversa, si bien ésta debe recibir la interpretación que sea más amplia y flexible para dar acogida en ella a las previsiones estatutarias (SSTC 58/1982 y 85/1984).

Situados en aquellas fechas de finales de la década de los setenta podíamos apreciar cómo el Estatuto Catalán (formalmente anterior a la LOFCA), se acomodaba al contenido del Proyecto de esta Ley.

Durante estos más de treinta años el TC ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto: según este tribunal, que exista una Ley como la LOFCA evita «que ese sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 68/1996, FJ 9.º). O «La Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que se atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple así una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas prevista en el art. 157» (STC 192/2000, FJ 4).

Creo que tiene razón Rodríguez Bereijo cuando señala que el Estatuto puede contener normas y principios referidos a su financiación que complementen y desarrollen la parca regulación constitucional de la hacienda, pero siempre que sean susceptibles de ser integrados en el conjunto del sistema cuyos elementos estructurales son definidos por la LOFCA y que únicamente el Estado puede fijar. Las normas del Estatuto y las de la LOFCA han de ser susceptibles de una interpretación integradora, armónica sin que en caso de conflicto prevalezcan las disposiciones estatutarias, sino la LOFCA⁴.

Yo sigo pensando que nos encontramos estrictamente ante un problema de delimitación competencial, y en cuanto al diseño del modelo de financiación el competente —artículo 157.3 de la Constitución— es el Estado. Sería un problema de función de ley, de manera que siempre sería preferente la aplicación de la ley orgánica sobre las normas estatutarias cuando aquella se mueva dentro de su ámbito competencial. Y ello no sería reforma estatutaria. Como dice García Novoa: «los estatutos de autonomía no pueden excluir ni desconocer esta ley orgánica. Los estatutos y la ley dictada al amparo del artículo 157.3 son dos normas sometidas a reserva de ley orgánica, pero si esta equiparación jerárquica no permite defender que los estatutos pueden modificar o derogar leyes orgánicas anteriores es por-

⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO (2006).

que el elemento de articulación de ambos tipos de normas es la competencia, y no la jerarquía⁵.»

El Derecho no es estático y tampoco tiene por qué serlo una determinada interpretación. Sobre este complejo de relaciones tenía que haber sido definitiva la STC 31/2010, en relación con varios de los recursos presentados contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, dado que eran más que evidente las contradicciones con la LOFCA en aspectos muy notables. Y que esa contradicción se puso de manifiesto en las demandas. Pero el TC ha preferido buscar interpretaciones armónicas entre el Estatuto y la LOFCA, antes que anular preceptos por el dato formal de la contradicción (lo que ha sido duramente criticado en los votos particulares). Sólo en casos extremos se han producido anulaciones. A mi parecer, de una manera o de otra, el TC sigue manteniendo la preferencia de la LOFCA. De todas formas, se habían aprobado cambios normativos (reforma de la LOFCA y legislación complementaria) determinantes de lo que podríamos llamar la «constitucionalidad sobrevenida» de ciertas disposiciones estatutarias, *porque dejan de ser contrarias a la LOFCA* (clarísimo en lo que concierne a la cesión de tributos). No puede obviarse este dato, que ha minimizado el conflicto.

El EAAr de 2006 no fue recurrido en lo que a los aspectos hacendísticos se refiere. Sin embargo, como iremos viendo, también podía reprochársele la contradicción de la LOFCA en más de un aspecto tomado desde el Estatuto catalán.

C. *Disposiciones estatales de desarrollo y función normativa de los acuerdos del CPFFCA*

Ya he hablado *supra* de las insuficiencias de la LOFCA. La pregunta ante ello sería: dada la remisión que el artículo 157.3 hace al apartado 1º del mismo artículo ¿toda la regulación de los instrumentos financieros de las haciendas autonómicas elaborada por las Cortes Generales debería ser objeto de una ley orgánica?

Siguiendo la doctrina más clásica, es posible que una ley orgánica remita a una ley ordinaria la regulación de ciertos aspectos instrumentales más o menos conexos con el núcleo de la materia que constituye su objeto específico. Declara el TC en la Sentencia 137/1986, de 6 de noviembre que, en principio, no existe incompatibilidad constitucional para que la ley orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones de desarrollo, dando así lugar a una colaboración entre normas que no diferirá de la relación que a los casos de reserva de ley pueda establecerse entre esta última fuente y el Reglamento. Esa colaboración es, por lo tanto, lícita siempre que no se tra-

⁵ GARCÍA NOVOA (2006).

duzca en un reenvío en blanco o en condiciones tan laxas que viniesen a defraudar la reserva constitucional en favor de la ley orgánica.

La LOFCA, fiel a sus características de Ley reguladora de los principios básicos que presiden la financiación autonómica, actúa de esta manera: se remite a la ley ordinaria para la regulación de los diferentes recursos que componen el bloque de recursos transferidos a las CCAA. Además, el artículo 17 reconoce a las CCAA intervención normativa en sus recursos propios. En efecto, los originales artículos 10.2, 13.4 y 16.1 prevenían la posibilidad, respectivamente, de leyes de cesión de tributos, porcentaje de participación en los ingresos del Estado y FCI.

Entiendo que ha de rechazarse una interpretación rígida del precepto, según la cual toda la regulación de las figuras tributarias de las Haciendas autonómicas debería ser objeto de una ley orgánica⁶.

Este criterio aclara suficientemente el problema, cobrando pleno sentido el artículo 1.2 de la LOFCA cuando dispone que *«la financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades»*. Y añade: *«En lo que a esta materia afecte se aplicarán las leyes ordinarias, reglamentos y demás normas jurídicas emanadas de las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas»*. Hoy por hoy, la Ley 22/2009 es el mejor ejemplo —que no el único— de colaboración de la ley estatal ordinaria con la LOFCA (hay más: leyes singulares de cesión de tributos; ley reguladora de los fondos de compensación).

Así pues, cuando hablamos del bloque de constitucionalidad en esta materia lo hacemos por referencia a la CE, EEAA, LOFCA y leyes que la desarrollan. Conformarían un marco con el que hay que definir un modelo de financiación. Un marco en el que podrían encajar de manera sucesiva varios modelos sin necesidad de modificar nada, como así ha sido, aunque (también

⁶ La polémica se planteó cuando en el seno del Ministerio de Hacienda se elaboró un Anteproyecto de Ley Reguladora de los Recargos, sobre el cual se solicitó un informe acerca de si dicha norma debería ostentar el rango de ley orgánica (Junto a éste se elaboró el relativo a la Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, solicitándose informe análogo), que fue emitido por el Consejo de Estado con fecha de 24 de marzo de 1983. El Consejo de Estado, rechazando una interpretación rígida del precepto, según la cual toda la regulación de las figuras tributarias de las Haciendas autonómicas debería ser objeto de una ley orgánica, dada la remisión que el precepto citado hace al apartado 1 del mismo artículo, entiende que la ley orgánica se hace necesaria en función de dos razones: en primer lugar, si modifica la LOFCA (exigencia del artículo 81.2 de la CE) o, en segundo lugar, si aborda materias no reguladas por la LOFCA que sean propias de ley orgánica por exigirlo así el artículo 157.3 de la CE. Si bien es cierto —concluye el Consejo de Estado— que la Constitución no permite una distribución normativa repartida entre ley orgánica y ley ordinaria, no lo es menos que tampoco exige la Constitución que el desarrollo de la materia propia de ley orgánica deba siempre realizarse por ley orgánica cuando se exige, por otras razones, un rango legal: el Anteproyecto, sin embargo, configura de un modo más complejo que la LOFCA toda la materia, por lo que al carecer de la cobertura previa de una ley orgánica, deberá revestir tal carácter.

es cierto) en ocasiones sí se haya tenido que alterar el bloque para permitir modificaciones del modelo.

Como se sabe, la actual concreción del modelo se halla en otra norma con rango de ley, la ya citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regulan el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Pero esto no siempre ha sido así: la necesidad de concretar el modelo abrió la puerta a desarrollos del bloque sobre la base de «continentes» a primera vista extraños. Y no se pierda de vista que en cuanto el sistema lo ha permitido, las CCAA han negociado directamente con el Gobierno, intentado obtener alguna ventaja comparativa.

Si en los primeros tiempos el protagonismo en la implantación de ciertos instrumentos financieros lo adquirieron acuerdos de comisiones mixtas paritarias, enseguida se erigió en actor principal el CPFFCA

El Consejo es un órgano multilateral. Órgano intergubernamental creado por el art. 3 de la LOFCA; consultivo y de deliberación en su formato primario, fue asumiendo funciones de mayor trascendencia por la vía de los hechos. Y el caso es que en su seno se han adoptado importantísimos acuerdos sobre aspectos concretos de la hacienda autonómica o, lo que es más relevante, sobre el modelo aplicable con carácter general. Como digo, los acuerdos en ocasiones han constituido un desarrollo de algunos de los recursos regionales, y otras veces han asumido la función de regular alguna de las piezas del sistema, casi siempre anticipando criterios que de un modo u otro terminarían teniendo reflejo en las correspondientes disposiciones legales. Lo que es más, los modelos completos y concretos de financiación se han implantado a consecuencia de negociaciones en el Consejo. El carácter innovador de lo acordado ha supuesto a veces forzar los textos legales (caso de la reforma del modelo 1991-1996 acordado en 1993); aunque a veces se ha hecho imprescindible la modificación del marco legal (como sucedió con los acuerdos que dieron cobertura al modelo quinquenal 1996-2001, al modelo indefinido vigente desde 2001 hasta 2008 y el modelo quinquenal 2009-2013).

El caso es que sólo desde 2001 se ha traspasado su contenido entero a una norma de rango legal (han sido dos sucesivas). Lo que significó ni más ni menos que la concreción del modelo de hacienda de régimen común se hallaba antes en «acuerdos» de los que la LOFCA no se pronuncia sobre su forma y efectos y que sólo aparecen descritos en su Reglamento de Régimen Interior. En esta situación, la doctrina científica manifestó su preocupación sobre la irregularidad del planteamiento formal, por la inseguridad jurídica creada y también por el déficit democrático que arrastraban.

2. Antecedentes históricos

Para entender donde nos encontramos conviene analizar de donde venimos. En este sentido la historia de la hacienda autonómica y, por ende, la ara-

gonosa, la podemos explicar dividiéndola en cuatro épocas anteriores a la actual. Todas ellas bajo la vigencia de la misma LOFCA de 1980, retocada muchas veces, y con gran intensidad en 1996, 2001 y 2009.

El escenario original se caracterizaba por una misma estructura teórica de recursos para todas las CCAA de régimen común, pero con una sobresaliente heterogeneidad en las competencias asumidas, lo que determinaba de hecho una fuerte asimetría. Aragón, como se sabe, no se encontraría nunca entre las más avanzadas en asunción de competencias.

Conocemos ya la relación de instrumentos que se extrae de la CE y la que aparece en la LOFCA. El análisis histórico de la hacienda de cada Comunidad Autónoma es un análisis de la fortaleza y la prioridad en la aplicación de cada uno de ellos. Y, sobre todo a los fines expositivos, se vino a explicar el mosaico de recursos sobre la idea de que podían clasificarse en tres bloques de financiación: suficiencia, autonomía y solidaridad. El bloque de suficiencia —se decía en aquellos primeros años— quedaría conformado por aquellos destinados a cubrir exactamente el coste de los servicios transferidos, esto es, el coste en que incurría el Estado en el momento de proceder a la transferencia, por la prestación de dichos servicios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de que se trate. El segundo bloque denominado de financiación autónoma estaría reservado para aquellas CCAA que quisieran mejorar el nivel de prestación de los servicios que hubieran asumido. Finalmente, el tercer bloque financiero, de solidaridad, sería el constituido por los recursos de nivelación tendentes a garantizar tanto un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español como a estimular un desarrollo regional más equitativo y equilibrado. Pues bien, los recursos previstos en la CE podríamos agruparlos del siguiente modo.

Suficiencia	Autonomía	Solidaridad
Tributos cedidos	Tributos propios	Fondo de Compensación
Tasas vinculadas a los servicios	y recargos	Interterritorial
Participación en los ingresos del Estado	Crédito	Asignaciones niveladoras
Otras transferencias		Otros fondos

Sobre todo ello, una primera etapa alcanzaría hasta 1986, el llamado período transitorio. Una segunda etapa la enmarcaríamos entre 1987 y 1996. Una tercera etapa entre 1997 y 2001. Y la cuarta etapa desde 2002 hasta 2008.

El sistema que propuso inicialmente la LOFCA iba a ser temporalmente aplazado, de manera que, hasta su implantación, se iba a aplicar un modelo transi-

torio. Ese modelo transitorio tenía como fundamento la valoración de los servicios que se fueran transfiriendo, y su sostenimiento a través de una transferencia de fondos del Estado. A lo que habría que añadir algunos tributos que se iban cediendo (Sucesiones, Patrimonio, Transmisiones, Juego) y, por supuesto, las tasas afectas a esos servicios. El FCI tenía entonces una función compleja, más allá de la solidaridad interregional. Era un mecanismo para financiar la inversión, de manera que todas las CCAA recibían asignaciones de dicho fondo. Las CCAA, finalmente, podían aumentar sus ingresos recurriendo al crédito o bien aprobando impuestos propios y recargos, siendo de esta época algunas figuras míticas en la historia de la hacienda regional: el impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas o el recargo en el IRPF de la Comunidad de Madrid.

Las CCAA que van recibiendo el traspaso de la sanidad (Cataluña es la primera en 1981), reciben asignaciones separadas para sostener esos servicios.

Respecto de Aragón, se dictó la Ley (de las Cortes Generales) 38/1983, de 28 diciembre, por la que se fijaba el alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado a nuestra Comunidad⁷. Aragón recibirá la cesión del producto de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones (en la denominación del momento, claro está), buena parte del ITPAJD, el Impuesto sobre el Patrimonio y alguna otra figura que hoy por hoy ya no existe. La primera cesión se completaría mediante el Real Decreto 1017/1986, de 25 abril, que determinó la entrada en vigor de la cesión de las Tasas sobre el juego.

Durante el resto del mandato socialista bajo la presidencia de Felipe González (1987-1996) rigió lo que se dio en llamar el «modelo definitivo». Ese modelo es fruto del acuerdo del CPFFCA de 7 de noviembre de 1986, renovado con retoques en 1991 para el siguiente quinquenio. Obsérvese que la concreción de los modelos tendría eficacia quinquenal. Se sustituye la transferencia calculada en función del coste de los servicios por otros modos más estables de participación en los ingresos del Estado a través de una cesta de variables (aunque respetando el suelo alcanzado con el modelo transitorio).

Desequilibrios presupuestarios, endeudamiento excesivo y falta de percepción por los ciudadanos del destino de sus contribuciones llevaron a que a comienzos de los noventa se comenzara a debatir sobre la «corresponsabilidad fiscal». La tributación regional seguía siendo simbólica y se buscaban fórmulas nuevas que permitieran conectar mejor los ingresos y los gastos.

La Ley (de las Cortes Generales) 32/1987, de 22 de diciembre, modifica el régimen de cesión de tributos, reordenando la cesión en materia de fiscalidad

⁷ Poco después, el Real Decreto 1030/1984, de 11 abril, aprueba el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta Paritaria Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, de fecha 12 de marzo de 1984, por el que se determina haberse cumplido la condición prevista en el apartado segundo del artículo segundo de la Ley 38/1983, de 28 de diciembre, Reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón, y se dispone la entrada en vigor de dicha cesión en los términos previstos en la referida Ley.

indirecta e incorporando a los tributos cedidos la totalidad de los hechos imposables del ITPAJD. De esta época datará también la exclusión de Aragón en el FCI, que deja de ser un instrumento general para sostener la inversión autonómica y pasa a ser uno de solidaridad.

La última legislatura de mandato socialista contuvo el primer amago de descentralización fiscal, de acuerdo con el pacto de gobernabilidad con la minoría catalana. La cantidad a percibir de la participación en los ingresos del Estado pasó a desglosarse en dos tramos, uno de los cuales vincula la recaudación obtenida en el territorio de la Comunidad Autónoma por el IRPF. Se trataba pues de una participación porcentual de la cuota líquida del IRPF devengado en el territorio regional, que llegó en algunas Comunidades hasta al quince por ciento. De todas formas a Aragón le alcanzó mínimamente, dado el nivel competencial asumido en aquel entonces.

La llegada al gobierno de la nación del Partido Popular marcó el comienzo de la tercera etapa. Todo ello resultado del pacto de gobernabilidad con las minorías nacionalistas. El acuerdo del CPFFCA de 23 de septiembre de 1996 permitió aumentar la cesta de tributos cedidos, a la que se incorpora de manera parcial el IRPF. Además se ceden competencias normativas en los tributos cedidos, de manera que a partir de entonces las CCAA podían tomar ciertas medidas fiscales en torno a estos tributos. Al aumentar la capacidad fiscal, las transferencias por la participación en los ingresos del Estado se convierten en un mecanismo de cierre del sistema.

Fue muy significativa la autoexclusión de las Comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, a las que se les prorrogó el sistema anterior. Ello hizo perder la homogeneidad teórica que hasta entonces se había mantenido entre las Comunidades de régimen común.

Respecto de Aragón, la Ley 25/1997, de 4 de agosto, modifica el régimen de cesión de tributos del Estado a Aragón y fija el alcance y condiciones de dicha cesión, regulando por vez primera la cesión parcial del IRPF a nuestra Comunidad Autónoma.

Al comenzar este siglo, se vislumbraba que el conjunto de las CCAA de régimen común podían alcanzar un techo competencial más o menos homogéneo, lo que vendría a ligarse con a transferencia de la asistencia sanitaria a las CCAA de vía lenta, como la nuestra. Coincidiendo esto en el tiempo con la caducidad del sistema quinquenal 1997-2001, se piensa en diseñar un modelo estable: entraríamos con ello en la (cuarta) etapa 2002-2008.

A tal fin, en el seno del CPFFCA se suscribe por unanimidad un acuerdo de fecha 27 de julio de 2001, que luego lo presentaría el gobierno de la nación como proyecto de ley. Jurídicamente se plasma en la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre (que modifica la LOFCA) y en Ley 21/2001, de 27 diciembre, ya mencionada. En concreto, en el Título I de la Ley 21/2001, se incluye el con-

tenido del acuerdo. Ha de citarse también la Ley Orgánica 5/2001, de 13 diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y la Ley 22/2001, de 27 diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Así reza su Exposición de Motivos:

«El Título I, rubricado con la leyenda «Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas», es algo novedoso en la técnica legislativa que se había seguido hasta ahora con los distintos métodos, modelos y sistemas empleados para financiar las Comunidades Autónomas. En efecto, mientras que en momentos anteriores los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se publicaban como tales acuerdos en el «Boletín Oficial del Estado», esta es la primera vez que, en vehículo con rango formal de Ley, se regula el nuevo sistema de financiación, lo cual ha parecido de todo punto indispensable dada su vocación de permanencia.»

La explicación básica del modelo que entraría en vigor en 2002 es la siguiente. En lo formal, se trata de un modelo basado en el principio de generalidad, esto es, destinado a financiar todas las competencias (incluidas las sanitarias) y un modelo estable. En lo material, el sistema de hacienda se asienta sobre recursos de naturaleza tributaria. Lo que la Ley llama «capacidad fiscal» de una Comunidad Autónoma vendría dado sobre todo por los tributos estatales cedidos total o parcialmente, a los que habría que añadir las tasas afectas a los servicios transferidos. A los tributos que tradicionalmente se cedían se añadirían los impuestos sobre el consumo: IVA, especiales... Luego, evaluadas las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma, la diferencia entre estas necesidades y su capacidad fiscal —de ser favorable a las primeras— generará una transferencia del Estado denominada ahora Fondo de Suficiencia y que ocuparía el lugar en la LOFCA antes reservado a las participaciones en los ingresos del Estado. Aunque el flujo podría ir hacia el Estado si se generase un exceso de recursos respecto de sus necesidades de financiación.

No obstante la sedicente generalidad del sistema, que termina con el dualismo existente en las Comunidades Autónomas que antes de 2002 tenían transferida la asistencia sanitaria, se promueven esquemas que marcan garantías y afectaciones a los programas sanitarios.

El cuadro con el que venimos dibujando los instrumentos del modelo se habría transformado en el siguiente:

Suficiencia	Autonomía	Solidaridad
Tributos cedidos	Tramos autonómicos	Fondos de Compensación
Fondo de Suficiencia	tributos cedidos	Interterritorial
Tasas y precios	Tributos propios	Asignaciones
públicos afectas	y recargos	niveladoras
a los servicios	Crédito	Fondos europeos

El final de los gobiernos populares de Aznar supuso que aquello que se había construido para que durase mucho tiempo se fuera agrietando. Durante la siguiente legislatura, en puridad, no hubo más modificación del sistema que la operada por el Decreto-ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria. Mucho se habló de hacienda autonómica, pero una hipotética reforma de la LOFCA se dejaría para otro momento.

3. Reformas estatutarias, nuevo Estatuto de Autonomía y camino hacia el modelo 2009-2013: acercamiento a los instrumentos del modelo actual

El modelo concebido para ser indefinido se aplicaría durante siete años: de 2002 a 2008. El modelo que le siguió, vigente en el momento de redactar el presente trabajo, no se entiende sin las reformas estatutarias llevadas a cabo en la segunda parte de la primera década del siglo actual.

A. Reformas estatutarias (en general) y nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón (en particular)

En la primera legislatura correspondiente a los gobiernos presididos por Rodríguez Zapatero, además del nuevo EAAR, se aprueban los nuevos Estatutos o las reformas estatutarias de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Castilla y León. Después, Extremadura. Como ya adelanté, en los Estatutos se encontrarían disposiciones en apariencia contrarias a la LOFCA.

Del EAAR y la conformación de nuestra Hacienda será el Título VIII del Estatuto (Economía y Hacienda) el que nos interese. El Título VIII y penúltimo del EAAR comienza en el artículo 99 y termina en el 114. De él cuelgan, cuando menos, las disposiciones adicionales 2.^a y 6.^a, así como la transitoria 1.^a. El Título VIII se vertebra con cuatro capítulos. Un Capítulo I (artículos 99 a 102), relativo a la Economía de la Comunidad Autónoma; un Capítulo II (artículos 103 a 112), relativo a la Hacienda de la Comunidad Autónoma; un Capítulo II (artículo 113), dedicado al Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón; y un Capítulo IV (artículo 114) sobre la Hacienda de las Entidades Locales Aragonesas. *Extra muros* del Título VIII y sus disposiciones correspondientes aparecen elementos relevantes para la Economía y la Hacienda⁸.

En cantidad, el Título VIII no va mucho más allá de la que contenía el derogado Estatuto anterior, en lo que fuera su Título IV. Pero en orden y estructura, desde luego, es muy superior. Sin analizar aún sus contenidos, a simple

⁸ Pienso en la distribución de competencia entre los poderes aragoneses o de manera más singular en el decreto-ley, instrumento normativo de nuevo cuño para la Comunidad Autónoma, que ya ha sido bastante utilizado.

vista se observa la distribución en capítulos de la que antes se carecía. Esto, que en sí mismo concede un valor añadido al nuevo texto, permite ordenar y racionalizar preceptos que antes se colocaban con cierto capricho.

El primer capítulo del Título VIII se centra —y ello no es novedad— en la actuación de los poderes públicos aragoneses en cuanto a la economía. Además se fijan principios acerca de la función de la riqueza, en coordinación con el texto constitucional. A las referencias clásicas se añadirá la calificación de «sostenible» del desarrollo que se pretende alcanzar. Se incluye en el Estatuto un precepto relativo al Consejo Económico y Social de Aragón, que antes no existía.

El Capítulo III se refiere al Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, con un precepto similar al que formulaba el Estatuto anterior. El Capítulo IV, a la Hacienda de las Entidades Locales Aragonesas (cuestión a la que le dedicaremos un espacio propio en este trabajo).

El grueso del Título VIII lo compone el Capítulo II (Hacienda de la Comunidad Autónoma). El capítulo trata de los principios; enumera los recursos de la Comunidad Autónoma; disciplina la potestad tributaria, así como la aplicación y revisión en vía administrativa de los tributos en la Comunidad Autónoma; regula las transferencias y mecanismos y de nivelación y solidaridad; prevé el acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado que ya pude comentar *supra*; define y fija las competencias de un órgano bilateral de relación entre las Administraciones estatal y autonómica en las materias sobre financiación autonómica; enmarca las operaciones de crédito de la Comunidad Autónoma; se refiere sucintamente al presupuesto y a la Cámara de Cuentas de Aragón. La disposición adicional 2.^a trata de los tributos cedidos y la transitoria 1.^a fija el plazo para la creación de la antes señalada Comisión Mixta. La transitoria 1.^a tiene un segundo párrafo que aborda una cuestión muy concreta acerca de lo que nosotros también llamamos la *deuda histórica*.

Fuera de los guños a la foralidad, que ya han sido abordados, en esta parte del Estatuto —en todo el Estatuto, en realidad— se constata un gran respeto al reparto de competencias que resulta de la Constitución, evitando invadir competencias que son del Estado. No hay remilgos para dar valor a la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, a la que ocasionalmente se cita de manera directa como Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Antes de penetrar en las cuestiones a las que se concederá un espacio aparte, daré tres apuntes sobre tres temas muy concretos.

Primero, que el artículo 109 del Estatuto trata de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón. Se define como el órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en las materias sobre financiación autonómica específicas aragonesas. Como

se sabe, Comisiones Mixtas Paritarias las hubo desde los primeros tiempos del Estado de las Autonomías, ocupándose de diversas cuestiones y figurando también en los textos estatutarios. La redacción que salió de las Cortes de Aragón disponía que a esta Comisión le correspondía la concreción, desarrollo, actualización, seguimiento y adopción de medidas de cooperación en relación con el sistema de financiación, entre otras. Las Cortes Generales abrieron paso a un nuevo apartado segundo en el que se tejió un listado de atribuciones. Por lo demás, el Estatuto prevé la adopción de un reglamento interno de funcionamiento, así como el rendimiento de cuentas a las Cortes de Aragón por parte de la delegación aragonesa en esta Comisión⁹.

Segundo, que el apartado segundo de la disposición transitoria primera dice que:

«Si en la fecha de entrada en vigor de este Estatuto no estuviera resuelto el contencioso sobre lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1982, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros examinará el objeto del litigio con el fin de resolverlo.»

Tan crítico precepto viene a colación de las notables diferencias que existieron entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Administración del Estado por las mermas recaudatorias en ciertos tributos cedidos a consecuencia de decisiones tomadas por las Cortes Generales¹⁰.

Y, tercero, que la Disposición adicional sexta del Estatuto Aragonés dice:

«Para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras, se ponderarán, con carácter prioritario, la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas.»

En la tramitación de la propuesta de Estatuto en las Cortes Generales se sustituye la expresión «se tendrán en consideración» por «se ponderarán», señalando los enmendantes que ello mejoraba el precepto «con el fin de que los criterios para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón sean ponderados por el Estado». Además, el Estatuto dispone que las inversiones del Estado se estudiarán en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos-Financieros Estado-Comunidad de Aragón, aspecto éste que se incorporó también en la tramitación en las Cortes Generales.

⁹ De acuerdo con la transitoria primera, la Comisión debería crearse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del Estatuto (23 de abril) y que, mientras no se constituya, la actual Comisión Mixta de Transferencias asume sus competencias.

¹⁰ La Ley Orgánica 8/1982 no es sino el anterior Estatuto; la adicional segunda trataba de los tributos cedidos; y a este asunto se le ha denominado en Aragón el de la deuda histórica, con un contenido, eso sí, muy distinto al que es objeto de la misma denominación en otras CCAA. La falta de un acuerdo al respecto llevó al planteamiento de una demanda por parte de la Comunidad Autónoma: finalmente se alcanzó un acuerdo en el seno de la referida Comisión Mixta.

Las reformas estatutarias, casi todas las realizadas y las pendientes, establecen cláusulas de este tenor, que parecen conducir a garantizar mínimos en las inversiones del Estado en infraestructuras en los respectivos territorios¹¹. Como se puede observar, cada Comunidad Autónoma —Aragón no será una excepción— busca índices que le puedan favorecer. La cuadratura de este círculo se puso en solfa —se habló del *sudoku de Solbes*—, y se dudó muy mucho —con razón— de la constitucionalidad de estas disposiciones¹².

B. Origen y bases del modelo 2009-2013

Al tiempo se aprobaría el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del CPFFCA, para la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Lo que determinó la presentación en la mesa de las Cortes de un proyecto de modificación de la LOFCA, al que se acompaña un proyecto de ley «por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía», que derogaría la Ley 21/2001. Sobre esos proyectos se aprobaron las Leyes Orgánica 3/2009 y (ordinaria) 22/2009, ambas de 18 de diciembre y publicadas en el BOE núm. 305, de 19.

La reforma justificaba su necesidad, entre otras razones, en la aprobación de las reformas de los EEAA de seis CCAA. No escapaba a nadie que en el debate de la reforma había estado muy presente la cuestión de las llamadas «balanzas fiscales», relacionada con los reproches que desde ciertas Autonomías se realizaban al modelo vigente, por entregar al Estado, por la vía fiscal, muchos más recursos de los que luego recibían. Y también la reiterada queja respecto de las fuertes disparidades entre CCAA en la financiación *per capita* procedente del Estado, por causa de parámetros de reparto cerrados en índices de población anquilosados, más cuando la variación de la población había sido muy dispar en la última década.

El que sería modelo 2009-2013 arrancaba de una interesante aportación de recursos adicionales por parte del Estado, acompañada de una sustancial elevación de la capacidad fiscal de las CCAA, al ampliarse la cesión de tributos en los términos esbozados por el EA de Cataluña. Pero, además, juega con

¹¹ Así, el texto catalán (La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años); y lo mismo el andaluz, balear, castellano-leonés o el extremeño, cada uno con sus peculiaridades.

¹² El Tribunal Constitucional ha venido a decir que una disposición que pudiera considerarse emparentada con la nuestra del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en apariencia, mucho más robusta que la nuestra) debe interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para *decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones* (STC 31/2010). Lo que resuelve la inutilidad de estos preceptos estatutarios.

una serie de conceptos que habremos de empezar a manejar: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) y Fondo de Suficiencia Global (FSG); pero también Fondos de Convergencia Autonómica (de Competitividad y de Cooperación). El nuevo artículo 13 de la LOFCA diría, entre otras cosas:

«Uno. Las Comunidades Autónomas (...) participarán, a través de su Fondo de Suficiencia Global, en los ingresos del Estado.

Dos. El Fondo de Suficiencia Global cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma (...) y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

Tres. El valor inicial del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma (...) se determinará en Comisión Mixta. Dicho valor será objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley.

Cinco. Las Comunidades Autónomas (...) podrán ser titulares de otras formas de participación en los ingresos del Estado, a través de los fondos y mecanismos establecidos en las leyes.»

También se da nueva redacción al hasta ahora inédito artículo 15, ubicando en su contenido las bases del FGSPF:

«(...) el Fondo (...) tendrá por objeto garantizar que cada comunidad recibe, en los términos fijados por la ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley.»

Como venía sucediendo hasta el momento, lo fundamental era determinar las necesidades de financiación de las CCAA, en general, y de cada una de ellas, en particular. El nuevo modelo lo hace, tanto global como singularmente, adicionando al cálculo resultante del sistema anterior (se toma como base el año 2007, aceptando por lo tanto sus criterios de reparto), un volumen de recursos adicionales que se integran en el sistema (aunque incidirían en las «necesidades singulares» de manera diferente). Nadie pierde, pues, respecto del sistema anterior: el nuevo Fondo de Suficiencia, que sigue pudiendo ser positivo o negativo, permite mantener el *statu quo* anterior. Y es que la dotación del mismo responde a la diferencia entre unas necesidades de financiación en las que se reflejan las calculadas para el viejo modelo y los llamados recursos básicos del sistema (capacidad fiscal más participación en el FGSPF). Nadie pierde, pero no todas las CCAA *ganarán* en la misma medida.

En efecto, una de las clave del nuevo modelo está en la individualización de las aportaciones adicionales del Estado como necesidades de financiación de cada Autonomía, y que ya no son reflejo de las formas de reparto del modelo anterior. La mayor parte esos recursos adicionales se distribuyen por criterios en los que pesan mucho el peso relativo de la variación de la población

y el peso relativo de la población dependiente. Existiendo también partidas (mucho más reducidas) que valoran la dispersión, la baja densidad poblacional o la necesidad de normalización lingüística.

En fin, estos datos tienden, como se ha dicho, a fijar el FSG. Si descendemos al plano del presupuesto de ingresos, además de la posible dotación procedente de este FSG, el modelo se traducirá en los tributos cedidos, también las tasas afectas a los servicios transferidos, el FGSPF y los Fondos de Convergencia, sin perder la pista a que alguno de ellos pudiera ser negativo.

Si el cuadro clasificatorio de los instrumentos financieros tuviera todavía algún sentido hoy, podríamos dibujarlo así:

Suficiencia	Autonomía	Solidaridad
Tributos cedidos	Tramos autonómicos	Fondos de Compensación
Participación en el FGSPF	tributos cedidos	Interterritorial
Participación en el Fondo de Suficiencia Global	Tributos propios y recargos	Fondos europeos
Tasas y precios públicos afectas a los servicios	Crédito	

C. Modelo vigente y Estatuto Aragonés

Como iremos viendo, la regulación de la capacidad fiscal de las CCAA en el modelo de 2009 se ajusta al Estatuto más ambicioso: el catalán. Lo hace en cuanto a los porcentajes de cesión de los impuestos más relevantes e incluso busca la convergencia en materias más propiamente jurídico-competenciales. Ya se indicó que mediante la Ley 24/2010, de 10 de julio, se regula el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Entre nosotros, mucho más se ha discutido si la regulación de las transferencias del Estado a la CAAr que resultan del modelo era conforme con el EAAr. A fin de cuentas, son el cierre del sistema y es lo que termina determinando si los recursos de Aragón están ajustados o no a sus necesidades.

Y es que, en efecto, en el EAAr encontramos alguna que otra referencia a las transferencias de fuente estatal. El artículo 107 de nuestro Estatuto comienza con estas palabras:

«El sistema de ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón garantizará, en los términos previstos en la Ley Orgánica que prevé el artículo 157.3 de la Constitución, los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de Aragón y

a su capacidad fiscal, aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos (...).»

Salvando las distancias entre fórmulas que han cambiado mucho, podríamos convenir que la masa global que componía las transferencias que en su caso se han efectuado desde el Estado a las CCAA se han distribuido atendiendo a ciertos índices objetivos que he nombrado de manera somera: población, superficie, dispersión... Estos índices objetivos se aplicarían sobre todas las CCAA de régimen común. Las reformas estatutarias operadas en estos años —no sólo la aragonesa— están buscando anudar las transferencias concretas que pudieran corresponder a una Comunidad Autónoma de manera individualizada a índices que pudieran ser especialmente favorables para esta Comunidad Autónoma. En este sentido, el artículo 107.5 del Estatuto aragonés dice:

«Para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, se atenderá al esfuerzo fiscal, su estructura territorial y poblacional, especialmente, el envejecimiento, la dispersión, y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales.»

La Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros tendría un importante papel a desempeñar en esta cuestión.

Lo que se visualiza con la reforma del modelo de financiación de 2009 es que se contempla, de un modo o de otro, más que menos, las referencias al reparto de los mecanismos de nivelación y solidaridad previstas en los EEAA.

Otra cuestión en cuanto a las participaciones en los ingresos del Estado. Aragón ha querido que figurase en su Estatuto una cláusula de garantía frente a dos situaciones que, por desgracia, se han producido con exceso. Por un lado, variaciones de ingresos por actuaciones del Estado en materia tributaria. Como ya he dicho, Aragón se ha mostrado muy sensible a esta cuestión y mantiene un importante contencioso con el Estado por las mermas tributarias derivadas de ciertas políticas de los noventa. Por otro lado, variaciones no previstas de las necesidades de gasto derivadas de la adopción por el Estado de medidas legislativas que afectan a competencias cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma. Piénsese en cualquier cambio relativo a la asistencia sanitaria o cualquier mejora en la enseñanza o cualquier disposición que aumente los gastos de personal. A ello responde el apartado 4 del artículo 107, que dice lo siguiente:

«En todo caso, cualquier actuación del Estado en materia tributaria que suponga una variación de ingresos, o la adopción por aquél de medidas que puedan hacer recaer sobre la Comunidad Autónoma de Aragón una variación de sus necesidades de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, o a la suscripción del Acuerdo previsto en el artículo siguiente, determinarán la adopción de las medidas de compensación oportunas.

De acuerdo con el principio de lealtad institucional a que se refiere el artículo 103, la valoración de las variaciones se referirá a un período de tiempo determinado y tendrá en cuenta los efectos positivos y negativos de las disposiciones generales

dictadas por el Estado y los citados efectos que las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado.»

Hemos visto también cómo la solidaridad entre todos los españoles se visualiza en el plano de la financiación autonómica con una referencia de la propia CE que hace figurar entre los recursos de las CCAA a las «Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado».

Como dijimos, Aragón ha mantenido una particular relación de amor-odio con estos mecanismos de nivelación. Expulsado del FCI desde que éste paso a cumplir la función que le correspondía —y no la de ser sostén de la inversión—, por la misma razón que veía como se escapaban los fondos europeos propios del Objetivo 1. Si la situación no se entendía en general, menos aún a la vista de la situación de una de las tres provincias aragonesas: Teruel. Provincia que tuvo que conformarse con los fondos procedentes de acciones especiales.

En resumen, la comparación con otras regiones perceptoras de fondos de nivelación se ha hecho muy dolorosa.

El nuevo Estatuto trata de los que llama mecanismos de nivelación y solidaridad, acercándose a ellos con una doble perspectiva: como posible receptor, pero también como contribuyente neto. En efecto, cuando refleja la necesidad de una financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos, lo hace sin perjuicio de:

«(...) respetar la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional en los términos del artículo 138 de la Constitución.»

El apartado 2 del artículo 107 dice lo siguiente:

«La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los mecanismos de nivelación y solidaridad con el resto de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los servicios públicos de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por las diferentes Administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

La determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará de acuerdo con el principio de transparencia y su resultado se evaluará quinquenalmente.»

Como se intuye, la Comunidad aragonesa se ve a sí misma más bien como contribuyente que como receptor y trata de fijar al menos una condición material y dos formales. Por un lado, la participación se liga a que (en otras Comunidades) «se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar» [el caso es que el TC ha declarado inconstitucional el inciso del Estatuto Catalán «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar», de manera que para el correcto entendimiento de lo que signifique en nuestro (no recurrido) precepto, hay que estar al contenido de la sentencia 31/2010].

El apartado 3 de este artículo 107 dice:

«Cuando la Comunidad Autónoma, mediante los recursos tributarios derivados del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, no alcance a cubrir un nivel mínimo equiparable al resto del conjunto del Estado para los citados servicios públicos, se establecerán los mecanismos de nivelación y solidaridad previstos en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución. En la misma forma, y si procede, la Comunidad Autónoma de Aragón aportará recursos a los mecanismos de nivelación y solidaridad.»

El modelo 2009-2013 ha presumido de ser respetuoso con todas las previsiones estatutarias, cuestión que, sea o no necesaria —por mi parte, ya me he pronunciado suficientemente sobre ello—, habrá que evaluarse con un conocimiento más profundo de las consecuencias financieras de dicho modelo. Me remito a lo que veremos *infra*.

4. El Derecho financiero de Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón ha dictado un conjunto de disposiciones de rango legal sobre las materias propias de la Hacienda que compondrían lo que podríamos llamar el Derecho Financiero aragonés. Habría que citar, en primer lugar, el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Aragón (TRLHAr), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio. Y otros textos como la Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón; la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, Ley 5/2011, de 10 de marzo y también la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria. Los nombres explican perfectamente su contenido.

A todo ello habrá que añadir las normas específicas relativas a los tributos, a las que dedicaremos buena parte de las páginas que siguen.

En lo que a los tributos cedidos respecta, las medidas fiscales tomadas por Aragón se refunden en el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de septiembre. De todas formas, el Gobierno de Aragón prepara periódicamente un llamado Texto actualizado (adjunto, por ejemplo, a la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de cada año) que, aun sin valor normativo, permite conocer con certeza cuáles son las vigentes en cada momento.

En cuanto a los tributos propios, los de naturaleza impositiva se agrupan en dos normas de rango legal: de una parte, la específica que aprobó el canon de saneamiento —ahora llamado impuesto sobre la contaminación de las aguas— (Ley 6/2001, de 17 de mayo) y, por otra parte, la que refunde el contenido del resto de los impuestos aragoneses (Texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2007, de 18 de septiembre). En lo que concierne a las tasas, también se contienen en un Texto refundido, el aprobado por el Decreto legislativo 1/2004, de 27 de julio. Se ofrece anualmente un Texto actualizado sin valor normativo. Las instituciones comunes de las tasas y los precios públicos se encuentran en la Ley 5/2006, de 22 de junio, de Tasas y Precios Públicos de Aragón.

En materia tributaria general ha de mencionarse también la Ley 1/1998, de 16 de febrero, sobre reclamaciones tributarias.

Finalmente, por lo que respecta a las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma de Aragón con las haciendas locales aragonesas, ha de tenerse en cuenta la Ley 7/1999, de 9 de abril.

III. LOS TRIBUTOS (I): INSTITUCIONES COMUNES Y TRIBUTOS CEDIDOS

Entrando en el detalle de los recursos que conforman la Hacienda de Aragón, el EAAR, en su art. 104, detalla los siguientes:

- «1. El rendimiento de los tributos propios que establezca la Comunidad Autónoma.
2. Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.
3. El rendimiento de los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
4. Otros recursos financieros derivados de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas vigente en cada momento.
5. La participación en los Fondos de Compensación Interterritorial, de acuerdo con su normativa reguladora.
6. Las asignaciones presupuestarias a que se refiere el artículo 158.1 de la Constitución, de acuerdo con su normativa reguladora.
7. Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado, de la Unión Europea o de otros Entes nacionales o internacionales.
8. Los ingresos derivados de la aplicación del artículo 107.
9. Los ingresos derivados de la aplicación de lo previsto en el artículo 108.
10. El producto de la emisión de deuda y de operaciones de crédito.
11. El rendimiento del patrimonio de la Comunidad.
12. El rendimiento de las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan a la Comunidad Autónoma por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas tanto en régimen de Derecho público como de Derecho privado.
13. Ingresos de Derecho privado, legados, herencias o donaciones.
14. Cualquier otro ingreso de Derecho público o privado que pueda obtenerse por la Hacienda de la Comunidad Autónoma.»

En este capítulo comenzaremos a tratar los recursos tributarios.

1. Los recursos tributarios en el EAAR

La hacienda de la CAAR —dice nuestro Estatuto— estará constituida, entre otros recursos, por los tributos propios; los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado; y por los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.

En España el tributo se define (legalmente) como el ingreso público que consiste en una prestación pecuniaria exigida por una Administración pública

como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos. Se reconocen tres y sólo tres categorías tributarias: tasas (por servicios y por utilización del dominio público); contribuciones especiales e impuestos.

En qué consista cada una de estos ámbitos de la fiscalidad autonómica —tributos propios, cedidos o recargos— está más que claro, después de tantos años. Los tributos propios son los creados por la Comunidad Autónoma. Los tributos cedidos son tributos creados y regulados básicamente mediante una Ley de las Cortes Generales cuyo producto se cede total o parcialmente a las CCAA. Los recargos serían fórmulas tributarias propias definidas en función de una cuota parte del tributo recargado. Por definición, los tributos que se ceden son impuestos y los recargos sólo pueden establecerse de igual modo sobre impuestos.

Nada dice el EAAr acerca de los tributos propios ni de los recargos: mejor dicho, se limita a regular su imposición, ordenación, aplicación y revisión. Pero en cuanto a la capacidad fiscal habrá que estar a lo diga la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 157.3 de la CE. Respecto de los tributos cedidos, la disposición adicional 2.^a del EAAr sí enumera los tributos que se ceden, total o parcialmente.

A. Potestades normativas sobre los tributos de la Comunidad Autónoma

El artículo 105 del EAAr regula lo que denomina la potestad tributaria de la CAAr. En el apartado cuarto de este precepto se fijan los principios de justicia tributaria que habrán de informar esta potestad, sin desviarse mucho de lo que con carácter general establece nuestra CE:

«La potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón responderá a los principios de generalidad, progresividad y equitativa distribución de la carga fiscal entre los ciudadanos.»

A partir de aquí podemos distinguir lo que concierne a los tributos propios y a los recargos, por un lado, y lo afecta a los tributos cedidos.

En cuanto a los primeros, el EAAr se limita a disponer que la CAAr tiene capacidad normativa para establecer sus propios tributos y los recargos sobre tributos del Estado, en la misma línea que la LOFCA.

Más interés van a tener las consideraciones efectuadas sobre los tributos cedidos, a los que afectarían los apartados 2, 3 y 5 de este artículo 105.

En caso de tributos cedidos parcialmente —dice el apartado 3—, la CAAr tendrá la capacidad normativa que se fije por el Estado en la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la CE o en la respectiva ley de cesión de tributos. Lo cual evita cualquier inadaptación entre el EAAr y el resto de la normativa, presente o futura. No sucederá lo mismo con los tributos cedidos totalmente. Dice el Estatuto:

«La Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la ley de cesión, en relación con los tributos cedidos totalmente, en todo caso, tendrá competencia normativa en relación con la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota.»

El EAAR establece una cláusula de garantía, marcando un mínimo de capacidad normativa que se predica de todos y cada uno de los tributos totalmente cedidos. Esto se acompararía con la posición actual de tributos como los del juego; y, en menor medida, con los Impuestos sobre Sucesiones y las modalidades de Transmisiones Onerosas y Actos Jurídicos Documentados. Pero es más ambicioso respecto de los impuestos sobre el consumo (Electricidad, Vehículos y el tramo autonómico de Hidrocarburos) y la modalidad de Operaciones Societarias. Excesos similares vimos en el Estatuto Catalán: el TC buscó una interpretación de los mismos conforme con la CE (STC 31/2010).

Termina el artículo con esta afirmación:

«El ejercicio de las capacidades normativas a que se refieren los apartados 2 y 3 se realizará en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea.»

B. La aplicación de los tributos

La LOFCA fija el reparto de competencias sobre la aplicación de los tributos entre el Estado y las CCAA. Dice la LOFCA que la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo. De otra parte advierte que, en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado la aplicación y la potestad sancionadora, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión. Pero añade que esto último no será de aplicación en el IRPF, en el IVA, ni en los Impuestos Especiales de Fabricación. La aplicación de estos impuestos corresponderá — dice la LOFCA— a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que aquélla pueda recibir de ésta y de la colaboración que pueda establecerse, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Como vamos a ver, el texto estatutario se separa de este planteamiento, ratificado por lo demás en la reforma de la LOFCA de 2009. Distingamos lo que concierne a los tributos propios, a los recargos y a los tributos cedidos. Va a ser en relación con estos últimos con los que se establece la divergencia.

Primero, los tributos propios. Según dispone el artículo 106.1 del EAAR, corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos. Lo que no modifica para nada la situación tradicional.

Segundo, los recargos. Nada se dice en el Estatuto, y nada en la LOFCA, debiendo en buena lógica seguir la aplicación de un recargo autonómico los esquemas del impuesto recargado.

Tercero, los tributos cedidos. Según dispone el mismo artículo 106.1 del EAAR, corresponden a la Comunidad Autónoma, por delegación del Estado, las funciones relativas a la aplicación de los tributos cedidos totalmente por el Estado. El apartado 2 previene que la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cedidos parcialmente corresponde a la Administración del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Comunidad Autónoma pueda recibir de éste, y de la colaboración que pueda establecerse cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Como se ve, el EAAR parece presuponer la delegación por el Estado de todas las competencias aplicativas sobre los tributos totalmente cedidos; mientras que la LOFCA, por un lado, articula una mera opción y, por otro, la cierra respecto a tributos como el Impuesto Especial sobre la Electricidad, que no deja de ser un Impuesto Especial de Fabricación totalmente cedido. En lo que se refiere a los tributos totalmente cedidos, aunque el EAAR haya obviado limitaciones de la LOFCA, pueden interpretarse ambos textos de manera armónica. Planteamientos similares del Estatuto Catalán fueron recurridos y el TC resolvió señalando cuál era la interpretación conforme con la CE (STC 31/2010).

El artículo 106 realiza algunas precisiones acerca de las cuestiones administrativas propias de la aplicación de los tributos. Su apartado cuatro dispone que:

«Mediante una ley de las Cortes de Aragón podrá crearse una Agencia Tributaria de Aragón, a la que se encomendará la aplicación de todos los tributos propios, así como de los tributos estatales cedidos totalmente por el Estado a Aragón, con respeto a lo dispuesto en la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.»

Nótese que en la tramitación en las Cortes Generales se añadió el modal «totalmente», restringiendo pues el ámbito de actuación de esta entidad.

El seguidismo respecto de las estructuras del Estado y de lo que ha previsto alguna Comunidad Autónoma no me parece justificable; bien es cierto que la creación de la llamada Agencia Tributaria de Aragón se articula como una opción. Entiendo que un Estatuto de Autonomía no debe encorsetar las facultades de la Comunidad Autónoma para organizar su Administración tributaria como mejor le parezca: a través de los servicios que jerárquicamente dependan de la Consejería con funciones en hacienda; mediante la creación de un Organismo Autónomo o mediante cualquiera de las fórmulas que la legislación permita.

En el apartado 6 se puede leer:

«(...) para la gestión tributaria de los tributos cedidos parcialmente, especialmente cuando lo exija la naturaleza del tributo, se constituirá, de acuerdo con el Es-

tado, un instrumento o ente equivalente en el que participarán, de forma paritaria, la Administración Tributaria del Estado y de la Comunidad Autónoma.»

Mecanismos de este tipo me parecen imprescindibles para que las CCAA puedan participar en la aplicación de los tributos que permiten sostener su gasto.

Finalmente, dos consideraciones que figuran en el EAAR, que no suponen grandes novedades, y que son perfectamente entendibles. Por un lado, la garantía de que la cesión de tributos, en el caso de que determine intervención de la Comunidad Autónoma en la aplicación del tributo, comporte las transferencias de los medios personales y materiales necesarios para su ejercicio. Por otro lado, la cláusula genérica que determina que la Administración tributaria del Estado y de la CAAR fomentarán los medios de colaboración y coordinación que sean precisos.

En la situación actual, la aplicación de los tributos cedidos así como la de los impuestos propios diferentes del canon de saneamiento se realiza en el ámbito del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, contando en particular con los medios de la Dirección General de Tributos. Seis años después de la reforma estatutaria, no se ha creado ninguna personificación. La aplicación del canon de saneamiento queda en manos del Instituto Aragonés del Agua y la de las tasas suele atribuirse al correspondiente Departamento u Organismo Público.

C. Sobre la revisión, reclamaciones y recursos

La LOFCA fija asimismo el reparto de competencias en la revisión, reclamaciones y recursos sobre los actos y actuaciones tributarias. En la LOFCA, el precepto clave sería el artículo 20, según el cual el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por las respectivas Administraciones en materia tributaria corresponderá, cuando se trate de tributos propios de las CCAA, a sus propios órganos económico-administrativos; cuando se trate de tributos cedidos, la tradicional encomienda a los órganos económico-administrativos del Estado queda más relajada desde la reforma de 2009, al prever la LOFCA la posibilidad de que cuando así se establezca en la correspondiente ley del Estado la competencia para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa podría corresponder a las CCAA en relación con los actos dictados por ellas¹³. En los artículos anteriores, al menos en relación con los tributos cedidos, se habla de la «revisión», con prevenciones que serían extendibles tanto a los llamados procedimientos especiales de revisión como al recurso de reposición previo a la vía económico-administrativa. De esta manera, dice la LOFCA que, en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado *la revisión*, en

¹³ La mención al conocimiento de las reclamaciones en cuanto a los recargos, que se encontraba en la LOFCA desde su redacción original desaparece en la versión de 2009.

su caso, de los mismos, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión. Como antes, esto último no sería de aplicación en el IRPF, en el IVA, ni en los Impuestos Especiales de Fabricación, correspondiendo a la Administración tributaria del Estado.

El alcance de la delegación de competencias en relación con la revisión en vía administrativa se concreta en el artículo 59 de la Ley 22/2009, que dispone varias fórmulas —más o menos avanzadas— para que las CCAA asuman estas competencias, sobre todo en lo que concierne a la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

Antes de penetrar en el contenido de la Ley específica de Cesión —donde se adoptará la decisión definitiva para Aragón—, veamos también lo que dice el texto estatutario.

El artículo 106.3 se refiere a la resolución de reclamaciones en vía económico-administrativa, con la siguiente redacción:

«La revisión por la vía económico-administrativa de las reclamaciones que los contribuyentes puedan interponer contra los actos dictados en materia tributaria por la Comunidad Autónoma corresponderá a sus propios órganos económico-administrativos, sin perjuicio de las competencias en materia de unificación de criterio que correspondan a la Administración General del Estado.»

No distingue; lo que parece predicarse de las actuaciones relativas a cualesquiera tributos, actuando o no en virtud de delegación.

En cuanto a lo que llama la «revisión», el apartado 1 del artículo 106 señalaba que corresponde a la Comunidad Autónoma, también, la revisión de sus propios tributos y, por delegación del Estado, la revisión relativa a los tributos cedidos totalmente por el Estado a Aragón, de conformidad con la ley. Planteamientos de este tipo proceden del Estatuto Catalán: fueron recurridos y el TC se abonó a fijar cuál era la interpretación conforme con la CE, lo que venía a desactivar los excesos de la norma estatutaria.

La Ley 24/2010 viene a decir que la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con lo establecido en su Estatuto de Autonomía y en el artículo 20, apartados 2 y 3, de la LOFCA asume la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en única instancia. Tres años después, ni se han traspasado medios ni servicios, ni se espera que se produzca en los próximos tiempos, por lo que siguen siendo los órganos económico-administrativos del Estado los que resuelven las reclamaciones formuladas en relación con actuaciones de la administración aragonesa en materia de tributos cedidos.

Dejando aparte las fórmulas de reclamaciones y recursos que se sustancian ante los órganos económico-administrativos del Estado, obsérvese que la Comunidad Autónoma sí desarrolló tempranamente la vía económico-administrativa propia a la que hace referencia el art. 20 de la LOFCA. En el texto hoy vigente el órgano al que se atribuyen las competencias básicas para conocer de

estas reclamaciones se denomina Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, tratando de ahorrar confusión con los órganos estatales. Por razones obvias de espacio no puedo entrar en las cuestiones propias del procedimiento.

2. La cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón

Respecto de los tributos cedidos, la disposición adicional 2.^a del EAAr sí enumera los tributos que se ceden, total o parcialmente. Son los que ahora mismo están cedidos: el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el ITPAJD; los tributos sobre el juego; el Impuesto Especial sobre la Electricidad, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; y el Impuesto sobre Hidrocarburos, en cuanto a sus tipos estatal especial y autonómico (totalmente). Y el IRPF; el IVA; el Impuesto Especial sobre la Cerveza; el Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas; el Impuesto Especial sobre Productos Intermedios; el Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas; el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, en cuanto a su tipo estatal general; y el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco (parcialmente)¹⁴. El apartado tercero de dicha disposición señala que el alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta, que, en todo caso, los referirá a rendimientos en Aragón, tramitando el Gobierno el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley. Lo que concuerda con ciertas funciones que se especifican en el artículo 109.2 (acordar el alcance y condiciones de la cesión y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente o establecer los criterios de coordinación y armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos).

Finalmente, como viene siendo habitual, el contenido de la disposición adicional 2.^a puede modificarse mediante acuerdo del Gobierno del Estado con el de Aragón, que sería tramitado por aquél como proyecto de ley, no considerándose modificación del Estatuto tal modificación.

Que un tributo se encuentre cedido, como ya he manifestado, se predica únicamente del producto total o parcial de dicho tributo. No obstante ello, la cesión del producto puede venir acompañada de la cesión de competencias normativas en cuanto a ciertas parcelas de dicho tributo así como de la delegación de competencias en su aplicación.

En el siguiente cuadro resumo el panorama de los impuestos estatales en lo que concierne a su cesión.

¹⁴ Esta disposición fue modificada por la Ley estatal 24/2010, ley, que, de otra parte, ha quedado parcialmente superada en lo que se refiere a los ajustes en la cesión del Impuesto sobre Hidrocarburos.

Alcance de la cesión		Objeto de gravamen		
		Renta	Patrimonio	Otros
El Estado no cede el impuesto		Impuesto sobre Sociedades		Impuesto sobre Primas de Seguros
		Impuesto sobre la Renta de los No Residentes		Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica
				Impuestos sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas
				Impuesto sobre depósitos bancarios Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero
El Estado cede el impuesto	parcialmente	sin ceder capacidad normativa		IVA (50%) Impuestos Especiales de fabricación armonizados (58%)
		cediendo capacidad normativa	IRPF (50%)	
	totalmente	sin ceder capacidad normativa		Impuesto sobre la Electricidad Impuesto sobre Operaciones Societarias
		cediendo capacidad normativa, aunque no la aplicación del tributo		Impuesto sobre el Patrimonio Impuesto sobre Hidrocarburos, tipo estatal especial y tipo autonómico Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte
	cediendo capacidad normativa y parcelas aplicativas	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones		Impuestos sobre el juego Impuesto sobre las Transmisiones Onerosas Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados

Me refiero a continuación a los impuestos cedidos. Dado que en una obra de esta naturaleza es inviable efectuar un estudio completo y sistemático de los mismos, me limitaré, sobre todo, a esbozar sus características primarias; a fijar cuál es el producto que corresponde a la CAAR; y a describir las notas básicas de las disposiciones adoptadas por la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias. Como ya adelanté, la normativa aragonesa se contiene en el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de septiembre.

En el siguiente cuadro se exponen las cuantías presupuestadas en nuestra Comunidad Autónoma por alguno de estos conceptos:

Tributo	Importe presupuestado en miles de euros (2013)
IRPF	1.118.938
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	163.700
Impuesto sobre el Patrimonio	31.000
ITPAJD	164.450
IVA	874.572
Conjunto de Impuestos sobre consumos específicos	608.372
Tasas de juego	44.715

En conjunto, representan más del 65% de lo presupuestado.

3. El IRPF y el Impuesto sobre el Patrimonio

El IRPF grava la renta de las personas físicas residentes en España. Se regula por la Ley 35/2006, de 38 de noviembre; desarrollada por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo.

Es un impuesto directo y personal que grava la renta obtenida por los contribuyentes en cualquier lugar del mundo. En él se puede distinguir la renta general (rentas del trabajo, rentas derivadas de bienes inmuebles, rentas de las actividades económicas...), que tributa de manera progresiva con un máximo, en Aragón, del 52%, de la renta del ahorro (rentas derivadas de la participación en entidades —dividendos—, de la cesión de capitales a terceros, de seguros y de la transmisión de elementos patrimoniales), que tributa a un tipo casi plano de entre el 19 y el 24%. La actual estructura de tipos es algo engañosa en cuanto a la cesión del tributo, debido a que las últimas subidas (lo que se conoce como el gravamen complementario) generan un producto adicional exclusivamente para el Estado. La cantidad a pagar se modula en fun-

ción de las circunstancias personales y familiares del contribuyente, de sus aportaciones a ciertos sistemas de ahorro-previsión, de su inversión en vivienda habitual, donativos, etc. La mayoría de los contribuyentes anticipan ingresos al Tesoro a través de un sistema de retenciones a cuenta: el pagador descuenta una cantidad y la ingresa.

Se cede a la CAAR el rendimiento del impuesto que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en el territorio aragonés, en el porcentaje marcado. La Ley 22/2009 regula con detalle las circunstancias que determinan cuándo se tiene la residencia habitual en una o en otra Comunidad Autónoma, lo que afecta a este impuesto y también a otros.

En el IRPF, Aragón puede asumir competencias normativas sobre elementos tales como el importe del mínimo personal aplicable para el cálculo del gravamen autonómico; la escala autonómica aplicable a la base liquidable general (si bien la estructura de esta escala deberá ser progresiva); deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta o por ciertas subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma (en relación a ello las competencias normativas abarcarían también la determinación de la justificación exigible para poder practicarlas, los límites de deducción, su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial, etc.); o aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual. No puede regular otras materias, especificándose en la Ley algunas significativas (tipos de gravamen especiales, deducciones estatales, pagos a cuenta, etc.)

A la vista de ello, Aragón ha establecido la escala aragonesa de gravamen y asimismo una serie de deducciones de la cuota íntegra autonómica¹⁵.

El Impuesto sobre el Patrimonio grava el patrimonio neto universal de las personas físicas residentes en España y el patrimonio de fuente española de las personas físicas no residentes en España. Se regula por la Ley 19/1991, de 6 de junio; desarrollada por el Real Decreto 1704/1999, de 5 de noviembre. Se trata

¹⁵ Para el ejercicio 2014 se cuenta con las siguientes: deducciones por nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivos; deducciones por nacimiento o adopción del segundo hijo en atención al grado de discapacidad; deducción por adopción internacional de niños; deducción por el cuidado de personas dependientes; deducción por donaciones con finalidad ecológica y en investigación y desarrollo científico y técnico; deducción por adquisición de vivienda habitual por víctimas de terrorismo; deducción por inversión en acciones de entidades que cotizan en el segmento de empresas en expansión del Mercado Alternativo Bursatil; deducción por inversión en la adquisición de acciones o participaciones sociales de nuevas entidades o de reciente creación; deducción por adquisición de vivienda en núcleos rurales; deducción por adquisición de libros de texto y material escolar; deducción por arrendamiento de vivienda habitual; deducción por arrendamiento de vivienda social; deducción para mayores de 70 años; deducción por primas individuales de seguros de salud; y deducción por nacimiento y adopción del primer y/o segundo hijo.

de un impuesto progresivo, cuyo tipo marginal máximo queda en un 2,5% y que excluye la tributación en todo caso de patrimonios por debajo de unos 700.000 euros (mínimo exento estatal) y, con limitaciones, la empresa familiar y la vivienda habitual, entre otros.

Como en el IRPF, se cede a la CAAR el rendimiento del impuesto que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en el territorio aragonés.

Aragón podría regular el mínimo exento, el tipo de gravamen y deducciones y bonificaciones de la cuota, siempre que resultasen compatibles con las establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto y no supongan una modificación de las mismas.

Nuestra Comunidad Autónoma no ha utilizado sus competencias normativas en lo que concierne a este Impuesto sobre el Patrimonio hasta fecha reciente, en la que ha articulado una bonificación de los patrimonios especialmente protegidos de las personas con discapacidad.

4. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es un impuesto directo, subjetivo, personal y progresivo cuyo objeto de gravamen son los incrementos de patrimonio obtenidos a título gratuito por las personas físicas: adquisiciones *mortis causa*; adquisiciones *inter vivos*; adquisiciones en virtud de seguros de vida. Se regula por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre; desarrollada por el Real Decreto 1269/1991, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto. Al impuesto quedan sujetos por la llamada obligación personal quienes tengan su residencia habitual en territorio español, por la totalidad de los bienes y derechos adquiridos; y, por la llamada obligación real, los no residentes respecto de las adquisiciones que se consideren de fuente española.

Se trata de un impuesto progresivo que somete la adquisición a una tarifa creciente conforme aumentan las bases del mismo. Para la determinación de estas bases está prevista la aplicación de una serie de reducciones, entre las que cabe destacar, en el ámbito de las adquisiciones *mortis causa*, las determinadas a tanto alzado que son dependientes de la mayor o menor proximidad entre el causante y el causahabiente. La cuota resultante puede afectarse por un coeficiente de incremento que tiene en cuenta, entre otras circunstancias, el patrimonio preexistente del adquirente.

Se cede el rendimiento del impuesto de los sujetos pasivos residentes en España (obsérvese: si el sujeto pasivo es no residente, no se cede, aunque el causante resida en Aragón), según los siguientes puntos de conexión:

— en el caso del impuesto que grava las adquisiciones *mortis causa* y las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida que se

acumulen al resto de bienes y derechos que integren la porción hereditaria del beneficiario, cuando el causante tenga su residencia habitual en Aragón a la fecha del devengo (la residencia en Aragón, en el caso de este impuesto, se produce si el causante permaneció en territorio aragonés un mayor número de días del período de los cinco años inmediatos anteriores, contados de fecha a fecha, que finalice el día anterior al de devengo);

— en el caso del impuesto que grava las donaciones de bienes inmuebles, cuando éstos radiquen en el territorio aragonés¹⁶; y

— en el caso del impuesto que grava las donaciones de los demás bienes y derechos, cuando el donatario tenga su residencia habitual (en el sentido visto *supra*) a la fecha del devengo en el territorio aragonés.

Se regula en particular qué deba suceder en situaciones especiales (cuando en un solo documento se donasen por un mismo donante a favor de un mismo donatario distintos bienes o derechos y por aplicación de los puntos de conexión el rendimiento deba entenderse producido en distintas CCAA; cuando proceda acumular donaciones).

Las CCAA tienen la posibilidad de asumir importantes competencias normativas y se han usado de manera que se dice y no de manera infundada que en buena parte de España las transmisiones directas quedan exentas del Impuesto de Sucesiones. Por esta razón es muy relevante fijar el punto de conexión. Visto esto, en este Impuesto Aragón puede asumir competencias sobre reducciones de la base imponible. Y es que las CCAA pueden crear, tanto para las transmisiones *inter vivos*, como para las *mortis causa*, las reducciones que consideren convenientes, siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma de que se trate. Asimismo, las CCAA pueden regular las establecidas por la normativa del Estado, manteniéndolas en condiciones análogas a las establecidas por éste o mejorándolas mediante el aumento del importe o del porcentaje de reducción, la ampliación de las personas que puedan acogerse a la misma o la disminución de los requisitos para poder aplicarla. Señala la Ley que cuando las CCAA creen sus propias reducciones, éstas se aplicarán con posterioridad a las establecidas por la normativa del Estado. Si la actividad de la Comunidad Autónoma consistiese en mejorar una reducción estatal, la reducción mejorada sustituirá, en esa Comunidad Autónoma, a la reducción estatal. A estos efectos, las CCAA, al tiempo de regular las reducciones aplicables deberán especificar si la reducción es propia o consiste en una mejora de la del Estado. De otra parte, pueden asumir competencias respecto de la tarifa del impuesto; las cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente; y las deducciones y

¹⁶ Tendrán la consideración de donaciones de bienes inmuebles las transmisiones a título gratuito de los valores a que se refiere el artículo 108 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

bonificaciones de la cuota (que resultarán, en todo caso, compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto y no podrán suponer una modificación de las mismas; estas deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán con posterioridad a las reguladas por la normativa del Estado).

Lo que acabo de señalar se refiere sólo a los elementos materiales del tributo.

Aragón ha articulado una regulación bastante detallada del impuesto, destacando lo siguiente. En cuanto al concepto «Sucesiones» se han establecido reducciones en la adquisición *mortis causa* por hijos del causante menores de edad (del 100%, con límite en 3 millones de euros); reducciones en la adquisición *mortis causa* por personas con discapacidad (del 100%); reducciones por la adquisición *mortis causa* de derechos sobre la empresa individual y la vivienda habitual (del 99%); o reducciones a favor del cónyuge y de los descendientes (del 100%, hasta 150.000 euros, en ciertas condiciones y con posibilidad de incremento en caso de que el fallecido tuviera hijos menores o el contribuyente sea discapacitado)¹⁷. Asimismo se ha introducido una bonificación para transmisiones directas que fue del 20% en 2012, del 33% en 2013 y del 50% en 2014 (y se previó alcance el 100% en 2015). Finalmente hay reglas relativas a la institución de la fiducia sucesoria aragonesa, de dudoso ajuste a derecho después de los últimos pronunciamientos jurisprudenciales. En cuanto al concepto «Donaciones», se han establecido reducciones por la adquisición *inter vivos* de empresas individuales o negocios profesionales (del 99%); reducciones a favor del cónyuge y de los hijos del donante (del 100%, con el límite de 300.000 y ciertas condiciones) y algunas otras¹⁸. Asimismo se articula una bonificación del 50% para transmisiones directas, que se iría acercando al 100% en el horizonte 2015.

Finalmente señalar que, en el ámbito de la CAAr, se exige desde hace algún tiempo la autoliquidación de este impuesto.

5. EL ITPAJD

Bajo esta denominación, que es la de la ley que lo contiene, en realidad surgen tres figuras: el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, que grava la negociación de carácter civil, esto es, entre particulares; el Impuesto sobre Operaciones Societarias, que grava las operaciones relativas al contrato de sociedad consistentes, generalmente, en una transmisión patrimonial entre

¹⁷ Hay otras como la reducción por la adquisición *mortis causa* sobre empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades por causahabientes distintos del cónyuge o descendientes; o la reducción por la creación de empresas y empleo.

¹⁸ Reducción por la adquisición *inter vivos* de participaciones; por la adquisición *inter vivos* sobre participaciones en entidades por donatarios distintos del cónyuge o descendientes; o por la creación de empresas y empleo.

una sociedad y un socio o entre sociedades y que normalmente se reflejan en su cuenta de capital; y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, que grava la mera formalización de ciertos actos por la especial protección que el ordenamiento les concede. La normativa básica sería el Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre y el Reglamento que lo desarrolla, aprobado por Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo.

Dada la pérdida de relevancia de la modalidad de operaciones societarias, por exigencia de la normativa europea sobre concentración de capitales, centraré mi explicación en las otras dos (transmisiones onerosas y actos jurídicos documentados).

A. *Transmisiones Onerosas*

En la modalidad «transmisiones onerosas», la base del impuesto sería en principio el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda. El tipo de gravamen que define la ley estatal sería, también en principio, de un 6% en el caso de inmuebles y de un 4% en el caso de muebles. Bien es cierto que hay sistemas especiales de cuantificación para ciertos negocios (como los arrendamientos). Como principio, la tributación efectiva por el IVA excluye la aplicación de esta modalidad.

Se cede a Aragón el rendimiento atendiendo, entre otras, a las siguientes pautas:

— cuando el acto o documento comprenda transmisiones y arrendamientos de bienes inmuebles, constitución y cesión de derechos reales, incluso de garantía, sobre los mismos, si radican en Aragón los inmuebles¹⁹;

— cuando comprenda la constitución de hipoteca mobiliaria o prenda sin desplazamiento o se refiera a buques o aeronaves, si radica en Aragón el Registro Mercantil o de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento en que tales actos hayan de ser inscritos;

— cuando comprenda transmisión de bienes muebles, semovientes o créditos, así como la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, si el adquirente tiene su residencia habitual en Aragón, si es persona física, o su domicilio fiscal, si es persona jurídica;

— cuando el acto o documento se refiera a transmisión de valores, si se formaliza la operación en Aragón;

— cuando se refiera exclusivamente a la constitución de préstamos simples, fianzas, arrendamientos no inmobiliarios y pensiones, si el sujeto pasivo

¹⁹ Se señala que en los supuestos previstos en el artículo 108 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, se le cede a Aragón en los casos en la que radiquen aquí los bienes inmuebles integrantes del activo de la entidad cuyos valores se transmiten.

tiene su residencia habitual o domicilio fiscal en Aragón, según se trate de personas físicas o jurídicas; y

— cuando se trate de documentos relativos a concesiones administrativas de bienes, ejecuciones de obras o explotaciones de servicios, si los bienes radican en Aragón, se ejecutan las obras en Aragón o se prestan en este lugar los servicios. Estas mismas reglas serán aplicables cuando se trate de actos y negocios administrativos que tributen por equiparación a las concesiones administrativas²⁰.

Aragón puede asumir competencias normativas en cuanto a los tipos de gravamen, de la siguiente manera. Podrá regular el tipo de gravamen en concesiones administrativas; transmisión de bienes muebles e inmuebles; constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre muebles e inmuebles, excepto los derechos reales de garantía; y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. Podrían establecerse deducciones y bonificaciones de la cuota respecto de los actos y documentos sobre los que las CCAA pueden ejercer capacidad normativa en materia de tipos de gravamen. En todo caso, resultarán compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto, sin que puedan suponer una modificación de las mismas. Estas deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán con posterioridad a las reguladas por la normativa del Estado. Esto en cuanto a aspectos materiales.

A la vista de ello, Aragón ha elevado al 7% el tipo aplicable a las transmisiones de bienes inmuebles, así como a la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía. Lo mismo sucede con las concesiones administrativas y actos administrativos asimilados. De otra parte, se establece un tipo reducido del 2% para aquellas transmisiones en las que se hubiera podido renunciar a la exención en el IVA (y, por lo tanto, evitar el pago de esta modalidad, pero no se hubiera hecho). También se han establecido los siguientes tipos reducidos:

- del 1%, a adquisiciones de inmuebles para iniciar una actividad;
- del 2% respecto de la transmisión de vivienda como pago total o parcial por la adquisición de otra;
- del 3% respecto de la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas; y
- del 4% respecto de la transmisión de inmuebles incluidos en la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial en empresas individuales o negocios profesionales.

²⁰ La normativa regula qué sucede cuando las concesiones superan el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, promoviendo una suerte de reparto.

Se establecen además cuotas fijas (o cuotas cero) respecto de la transmisión de ciertos vehículos que tienen una cierta antigüedad.

Finalmente se han regulado bonificaciones del 100% en los arrendamientos de determinadas fincas urbanas y rústicas; en la cesión de derechos sobre viviendas de protección oficial y en la constitución y ejecución de opción de compra en contratos de arrendamiento vinculados a determinadas operaciones de dación en pago.

B. Actos Jurídicos Documentados

Como se dijo, esta modalidad sujeta a gravamen la documentación de ciertos actos: la documentación notarial con carácter general; la documentación administrativa de ciertos actos y la utilización de ciertos instrumentos documentales de carácter mercantil. En principio se aplican unos esquemas fijos de cuantificación, de acuerdo con las tarifas previstas en la normativa.

Pero en cuanto a la documentación notarial, tratándose de actos valiables e inscribibles en un registro público, se añade a la cuota fija una llamada cuota gradual que se gira a razón de un porcentaje sobre el valor de lo documentado. Lo que supone un tributo ya de cierta importancia. Ha de advertirse no obstante que esta modalidad de cuota gradual resulta incompatible con el sometimiento efectivo a las otras modalidades del impuesto (transmisiones onerosas y operaciones societarias), así como al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. A la vista de ello, los nichos fundamentales de la cuota gradual son las entregas inmobiliarias sometidas al IVA y los préstamos hipotecarios.

Se cede a Aragón, en las escrituras, actas y testimonios gravados por la cuota fija de actos jurídicos documentados, documentos notariales, el rendimiento de dicha cuota fija cuando se autoricen u otorguen en Aragón. Siempre que el documento comprenda algún concepto sujeto a cuota gradual del gravamen de actos jurídicos documentados, documentos notariales, el rendimiento corresponderá a Aragón, si en su circunscripción radica el Registro en el que debería procederse a la inscripción o anotación de los bienes o actos. Por lo que se refiere a los documentos administrativos, en las anotaciones preventivas se cede el impuesto vinculado a los órganos registrales ante los que se producen que tengan su sede en el territorio aragonés. Finalmente, se cede el impuesto correspondiente a los documentos mercantiles cuando su libramiento o emisión tenga lugar en el territorio aragonés; si el libramiento o emisión hubiere tenido lugar en el extranjero, si el primer tenedor o titular tuviera su residencia habitual o domicilio fiscal en Aragón.

Aragón puede asumir competencias normativas, limitadas a la regulación del tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo podría aprobar deducciones y bonificaciones en este concepto.

De acuerdo con ello, Aragón ha adoptado las siguientes medidas, todas ellas relativas a la cuota gradual del subconcepto «documentos notariales»:

- con carácter general eleva el tipo de gravamen al 1%;
- el tipo impositivo de las operaciones inmobiliarias en las que se renuncia a la exención del IVA es del 1,5% (complementando lo visto respecto de la modalidad «transmisiones onerosas»);
- el tipo impositivo aplicable a la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas, en las condiciones marcadas por la normativa, es el 0,3%;
- el tipo impositivo correspondiente a la constitución y modificación de derechos reales de garantía a favor de una sociedad de garantía recíproca con domicilio social en el territorio aragonés es del 0,1%; igualmente en el caso de actuaciones de eliminación de barreras arquitectónicas y adaptación funcional de la vivienda habitual de personas con grave discapacidad;
- el tipo impositivo para operaciones relacionadas con actuaciones protegidas de rehabilitación es del 0,5%; y
- bonificaciones en determinadas operaciones de modificación de préstamos y créditos hipotecarios y en operaciones de préstamo a microempresas.

6. La fiscalidad del juego

La tributación sobre el juego de raíz estatal se articula a través de las tasas sobre juegos de suerte, envite o azar, contenidas en el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero. Gravita sobre el juego privado, en tanto en cuanto los juegos promovidos por el sector público quedan al margen de esta tributación. La «tasa» recae sobre el bingo y los boletos (a razón de un tipo proporcional a la participación); sobre los casinos de juego (aplicándose un tipo progresivo sobre una base compuesta por los ingresos brutos) y sobre las máquinas o aparatos automáticos (sobre los que se aplica una cuantía fija anual). Propiamente existe también la Tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias, cuyo presupuesto sería la autorización de las mismas.

En cuanto a las Tasas de juego, se cede a la CAAR el rendimiento cuando el hecho imponible se realice en territorio aragonés. En la Tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias, cuando la Administración aragonesa autorice la celebración o hubiera sido la competente para autorizarla en los supuestos en que se organicen o celebren sin solicitud de dicha autorización.

En los tributos sobre el juego —y en lo que concierne a sus aspectos materiales— las CCAA podrán asumir competencias normativas sobre exenciones; base imponible; tipos de gravamen y cuotas fijas; bonificaciones y devengo. Como se ve, un amplísimo poderamiento.

Aragón ha adoptado medidas fiscales en cuanto a la cuota aplicable a la tasa que grava las máquinas o aparatos automáticos, respecto de la tasa fiscal

relativa a rifas y tómbolas, y también en cuanto a la relativa a apuestas y combinaciones aleatorias, al bingo y al bingo electrónico, a los concursos desarrollados en medios de comunicación e información y a casinos.

7. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre Hidrocarburos

El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se introdujo por la Ley 38/1992, de 28 de diciembre (Ley de los Impuestos Especiales) y grava la primera matriculación de los vehículos automóviles y otras operaciones asimiladas a ésta. Se cuantifica en función de la contraprestación, aplicando tipos de gravamen que pueden alcanzar un 14,75% en función de los estándares de contaminación del vehículo.

Se cede a la CAAR el rendimiento del Impuesto cuando se encuentre en territorio aragonés el domicilio fiscal de la persona física o jurídica que tenga la consideración de sujeto pasivo del impuesto.

En este impuesto las CCAA podrían incrementar los tipos de gravamen aplicables, en un 15% como máximo. Aragón no ha adoptado medidas al respecto, aplicándose los tipos básicos previstos en la normativa estatal.

También se encuentra cedido el Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto que recae sobre la fabricación de los productos que tienen esta consideración (gasolinas, el gasóleo, el fuelóleo, el queroseno, etc.) y cuya cuota resulta de aplicar a la base imponible (volumen de los productos) los tipos de gravamen, que actualmente son tres: el «tipo estatal general», el «tipo estatal especial» y el «tipo autonómico».

Se cede totalmente el Impuesto en cuanto al «tipo estatal especial» y el «tipo autonómico», redenominación de la que venía siendo cesión del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos. Ese impuesto fue creado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, con cierta vinculación a políticas sanitarias y ambientales y ha sido redefinido en 2013 en evitación de algún conflicto con las autoridades europeas. Como advierto más abajo, también se cede el 58% del rendimiento del tipo estatal general, como sucede con el resto de los impuestos especiales de fabricación armonizados.

En cuanto al tipo estatal (general o especial), se cede a la CAAR el rendimiento correspondiente con el índice de las entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos en el territorio aragonés, según datos estadísticos, ponderado por los tipos correspondientes. En cuanto al rendimiento del llamado tipo autonómico, se cede el impuesto correspondiente al consumo final de los productos gravados en territorio aragonés.

En coherencia con lo que se va exponiendo, Aragón podría asumir competencias normativas sobre el tipo de gravamen autonómico dentro de la

banda prevista (así por ejemplo, en cuanto a las gasolinas y al gasóleo de uso general, desde 0 hasta 48 euros por 1.000 litros; en cuanto al gasóleo de usos especiales y de calefacción, desde 0 hasta 12 euros por 1.000 litros, etc.) Y es que el tipo de gravamen resultará de la adición de los tipos estatal y autonómico.

Aragón no ha adoptado medidas al respecto.

8. Otros tributos cedidos

El IVA es un impuesto que grava el consumo y recae sobre las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios o profesionales, las adquisiciones intracomunitarias de bienes y las importaciones. Se encuentra regulado en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, desarrollada por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre. Las operaciones resultan gravadas en función de tres tipos diferenciados de gravamen, que se aplican sobre la base imponible: del 21% (tipo general) y del 10 y del 4% (tipos reducidos). Las empresas, sujetos pasivos del impuesto, deducen del IVA devengado el soportado en sus compras de bienes y servicios.

En el IVA se cede a Aragón el 50% del rendimiento que corresponda al consumo en nuestro territorio, según el índice de consumo territorial certificado por el Instituto Nacional de Estadística y elaborado a efectos de la asignación del IVA por CCAA. La actual estructura de tipos es algo engañosa en cuanto a la cesión del tributo, debido a que las últimas subidas generan un producto adicional exclusivamente para el Estado.

Las CCAA carecen de competencias normativas en esta figura.

Finalmente, los impuestos especiales gravan en fase de fabricación el alcohol, el tabaco y la energía. Quedan regulados en la Ley 38/1992, antes citada.

A la Comunidad Autónoma se le cede:

— el 58% del rendimiento de los impuestos sobre alcoholes, en función del consumo en el territorio aragonés de estos productos, según el índice de consumo territorial;

— el 58% del rendimiento del Impuesto sobre Hidrocarburos, en los términos ya vistos;

— el 58% del rendimiento del Impuesto sobre las Labores del Tabaco que corresponda al índice de ventas a expendedorías de tabaco en el territorio de dicha Comunidad Autónoma, según datos del Comisionado para el Mercado de Tabacos, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos; y

— el 100% el rendimiento del Impuesto Especial sobre la Electricidad que corresponda al índice de consumo neto de energía eléctrica en el territorio de dicha Comunidad Autónoma, elaborado a partir de datos del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Las CCAA no han asumido competencias normativas en lo que concierne a estos impuestos.

IV. LOS TRIBUTOS (Y II): TRIBUTOS PROPIOS Y RECARGOS. LOS PRECIOS PÚBLICOS

1. Consideraciones generales

Dice la CE en su artículo 133 que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado. A continuación advierte que las CCAA y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Esta última referencia a «las leyes» nos permite suponer que ciertas «leyes» (ya que la CE no se encarga directamente de ello) delimitarán esa capacidad tributaria. Esas «leyes» son «leyes» aprobadas por las Cortes Generales del Estado. Las decisiones fiscales que pueda tomar cada nivel de gobierno serán dependientes de la delimitación final de esa capacidad, que sólo queda perfeccionada una vez que se conozca el contenido de esas «leyes».

Claro que la cuestión es en realidad algo más compleja en cuanto a los impuestos. Como los instrumentos financieros son capaces de afectar o influir en otros ámbitos competenciales, parece un principio añadido que los poderes e instrumentos financieros no se utilicen para invadir o desbordar el orden o la distribución constitucional de competencias. La adopción de medidas fiscales termina afectando al sector material de referencia, que puede ser sin más la «economía nacional» (lo propio) u otros sectores más específicos (la agricultura, los juegos de azar, la energía, las aguas, el urbanismo...). Resulta que en un Estado complejo las competencias sobre la regulación o ejecución de esas materias también son objeto de reparto desde la Norma Fundamental. La pregunta es si el nivel de gobierno que adopta medidas fiscales que inciden sobre una determinada materia debe, además de la competencia tributaria, ostentar la correspondiente competencia sectorial. Aunque la cuestión podría derivarse a cualquier disposición tributaria, parece que esto podría ser, si cabe, más importante en relación con medidas tributarias cuya finalidad última no sea tanto proveer de recursos a la Administración como orientar las conductas de los contribuyentes.

Se ha hablado de la «teoría de la doble competencia».

Dejando al margen tasas y contribuciones especiales, a las que me referiré más abajo, para desentrañar las posibilidades de que las CCAA tomen decisiones impositivas conviene, primero, analizar la distribución de la capacidad fiscal entre todos los niveles de gobierno; y, segundo, enlazar la competencia material con la tributaria.

De manera apriorística, el Estado tendría la posibilidad constitucional de adoptar las medidas fiscales que estimase oportunas, creando si fuera necesario nuevos tributos y sin más limitaciones que las materiales (y, en su caso, competenciales) que resultaren de la Constitución. En particular, el respeto a los principios informadores de la fiscalidad. El Estado, como cualquier otra Administración, tiene la potestad de exigir tributos (tasas, contribuciones especiales) vinculados a su actividad. Pero, lo que es más importante, la potestad de establecer impuestos, en principio, sólo está limitada por la Carta Magna. El Estado desarrolla una fuerte imposición sobre la renta global; sobre el patrimonio de las personas físicas y también sobre el consumo y el tráfico patrimonial, tanto mediante impuestos generales como mediante impuestos específicos sobre determinados consumos. Sólo recientemente ha desembarcado en sectores de la fiscalidad como el ambiental.

Las Corporaciones locales, como se sabe, cuentan con hasta seis impuestos y pueden establecer tributos no impositivos a la vista de las actividades desarrolladas por las mismas. El Ayuntamiento *debe* exigir obligatoriamente tres impuestos: uno sobre la propiedad inmueble (Impuesto sobre Bienes Inmuebles); otro sobre el mero ejercicio de actividades económicas (Impuesto sobre Actividades Económicas); y un tercero sobre la titularidad de vehículos (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica). El Ayuntamiento *puede* exigir otros tres impuestos: uno sobre el sector constructivo (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras); otro sobre las transmisiones inmobiliarias (Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana); y un tercero sobre el sector cinegético y pesquero (Impuesto de Gastos Suntuarios, en su modalidad de cotos de caza y pesca).

Las CCAA también pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. En el plano formal, las CCAA sí reúnen todos los requisitos para crear *ex novo* cualquier tributo (impuesto, tasa o contribución especial), dado que, al contar con órganos de naturaleza legislativa, se respetan las exigencias constitucionales vinculadas al principio de reserva de ley. En el plano material, es la LOFCA la que lo ampara. La delimitación de la imposición propia de las CCAA es uno de los cometidos más relevantes de la LOFCA, puesto que los tributos no impositivos están enlazados con la actividad de dichas CCAA o con su espacio demanial. El modelo vigente previno que las CCAA tendrían inicialmente libertad para establecer sus propios impuestos, sin que la ley estatal fijase algo parecido a un *numerus clausus*. Lo que sucederá es que esa inicial libertad tiene su contrapunto en un conjunto de prohibiciones cuya vulneración determinaría la inconstitucionalidad y, por ende, nulidad del tributo. Algunas de ellas han tenido históricamente una importancia solo relativa (prohibición de impuestos que afecten al territorio de otras CCAA; prohibición de impuestos que pudieran perjudicar la existencia de un mercado interior libre referido a personas, bienes, servicios y capitales) y, en realidad, son exigencias de la propia CE. Pero hay dos reglas funda-

mentales para comprender hasta dónde puede llegar una Comunidad Autónoma:

— primero, no podrán establecer tributos sobre hechos imposables ya gravados por el Estado; y

— segundo, no podrán establecer tributos sobre hechos imposables ya gravados por las Corporaciones locales.

Estas prohibiciones tienen envergadura suficiente para arrinconar la iniciativa tributaria de las CCAA, aunque conviene matizar la eficacia de una y otra, al menos en términos históricos.

La interpretación que de la primera de las reglas ha realizado el TC español no planteó excesivos problemas a las CCAA. Dice que lo único que se prohíbe es la duplicación de hechos imposables. Ello resultó de la sentencia 37/1987, relativa al Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas establecido por la Comunidad Autónoma de Andalucía, reproduciéndose la doctrina en varias sentencias posteriores. El TC efectuaba un análisis jurídico de los términos empleados por la LOFCA y concluía afirmando que la misma no prohibía que los tributos autonómicos recayeran sobre materias ya gravadas por el Estado, siempre que los hechos imposables fueran diferentes. Añádase por otra parte la potestad para recargar ciertos impuestos del Estado, que estudiaremos más abajo.

Sin embargo, alrededor de las relaciones de incidencia entre los impuestos autonómicos y los locales sí se han producido importantes problemas, dado que el TC había considerado que las CCAA no podían establecer impuestos sobre las materias que se corresponden con los impuestos municipales sobre bienes inmuebles, actividades económicas, construcciones e incremento del valor de los terrenos. La materia correspondiente a impuestos como el de bienes inmuebles y actividades económicas era desbordante y, con semejante doctrina, ello podría impedir numerosas medidas fiscales de las CCAA. De hecho, varias medidas fiscales autonómicas fueron anuladas. Esta situación ha cambiado desde que el legislador decidiera suavizar la prohibición con ocasión de la reforma de la LOFCA de 2009, promoviendo una redacción del artículo 6.3 de la LOFCA equivalente a la del 6.2. Desde entonces, impuestos autonómicos que no hubieran sobrevivido al juicio de constitucionalidad, ahora se encuentran ajustados a derecho. Veremos precisamente el caso de uno de los impuestos aragoneses.

2. Panorama de la imposición propia en Aragón. Acercamiento al impuesto sobre la contaminación de las aguas

La imposición propia en Aragón se materializa en tres impuestos (impuesto sobre la contaminación de las aguas (ICA); impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera; e impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de

venta). No hace mucho tiempo se suprimió otro impuesto que recaía sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable.

Este epígrafe queda reservado al ICA, tributo íntimamente vinculado con la política de depuración de las aguas residuales urbanas.

La Comunidad Europea aprobó la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas. En ella se establecía que los Estados miembros adoptarían las medidas necesarias para garantizar que dichas aguas son tratadas correctamente antes de su vertido. La transposición de la Directiva al ordenamiento interno se realizó mediante el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre. A partir de allí, el alcance de los resultados exige comprender la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno: el tratamiento de las aguas residuales podría ser, de inicio, una competencia municipal, si bien la legislación específica reguladora de dicho tratamiento quedaría en el ámbito autonómico y esa legislación terminaría fijando el ámbito en el que se realizaría cada actuación de depuración. A la vista de ello, se aprobó por el Gobierno de la Nación un Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), del que colgarían planes regionales aprobados por las respectivas CCAA. A partir de dicho Plan se propondrían a las CCAA convenios bilaterales mediante los que se canalizaría la financiación de las infraestructuras que promoverían aquéllas. Préstese atención a lo que decía el contenido del Plan:

«En los convenios bilaterales que se proponen a las Comunidades Autónomas, se incorpora como requisito para la obtención de los recursos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda o de los Fondos de Cohesión el establecimiento —en el plazo máximo de dos años a contar desde la firma del Convenio— de un canon específico que preferentemente cubra los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en el desarrollo del Plan, así como la aprobación de un Plan Regional de Saneamiento, acorde con los criterios de las Directivas comunitarias. Teniendo en cuenta que la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen ya —o están en fase de aprobar— dichos instrumentos, estas exigencias son perfectamente asumibles y garantizan una mayor homogeneidad en los medios, en los objetivos de actuación y en el diseño de las soluciones concretas, para el conjunto del territorio.»

El apartado primero de la cláusula cuarta del Convenio suscrito con Aragón era bien claro:

«La Comunidad Autónoma de Aragón se compromete a partir de la firma del presente Convenio a promover ante su Parlamento la creación de una figura impositiva que garantice, como mínimo, el mantenimiento de las instalaciones que se ejecuten en el marco del presente Plan.»

Era una cláusula que se repetiría en otros convenios.

El régimen económico-financiero del saneamiento regional se diseñaba sobre instrumentos fiscales que ya se estaban manejando en otras CCAA, en particular, en Cataluña, donde, contado desde entonces, hacía más de una dé-

cada que se venía exigiendo un canon de saneamiento. Antes de 1995 se habían establecido cánones de saneamiento de similar factura al que luego se impondría en Aragón en Asturias, Baleares, Galicia, Navarra y Valencia, todo ello sin perjuicio de otras fórmulas en alguna otra jurisdicción (por ejemplo, Madrid).

Bajo esta realidad no sorprende la pacífica relación entre el Estado y CCAA en torno a estas figuras, que contrasta con otros aspectos de la tributación y en general de la financiación autonómica —muy conflictiva—. Otra cosa será que los usuarios se hayan mostrado muy combativos con el tributo, manifestándose una importante litigiosidad (bien es cierto que el TSJ de Aragón, al igual que otros tribunales, ha rechazado de manera tajante la presentación de cuestiones de inconstitucionalidad).

Es verdad que otras CCAA no lo presentaron en plazo; es verdad que otras CCAA han optado por mecanismos financieros distintos; y también es verdad que algunas no han implantado ningún instrumento económico-financiero autonómico. Aragón sí lo hizo y enseguida me refiero a ello.

Entretanto se aprobó la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, Directiva Marco de Aguas, cuyo artículo 9 consagra el principio de recuperación de los costes relacionados con el agua. Aunque, es cierto, no impone medidas fiscales concretas, advierte que los Estados miembros deben garantizar, a más tardar en 2010, que la política de precios del agua incentive su uso eficiente y, por tanto, su contribución a objetivos medioambientales y que los diversos usos del agua (industrial, doméstico, pero también agrícola) contribuyan a la recuperación de dichos costes.

En realidad, la primera aprobación de nuestro tributo inicialmente llamado canon de saneamiento se efectúa, a resultas de una proposición de ley presentada por el grupo parlamentario socialista (entonces en la oposición) y admitida el día 15 de octubre de 1996: de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la CAAR. Se aprobaría la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, modificándose ligeramente la denominación original. En puridad, el impuesto contenido en esa Ley nunca se aplicó. La Ley de 1997 planteaba una aplicación en el tiempo flexible y dilatada, *«para que las aportaciones económicas de los ciudadanos se correspondan en todo momento con la aplicación sucesiva de la política de depuración y saneamiento, pues no se trata, meramente, de instaurar un instrumento recaudatorio»*. Tan flexible y dilatada que fue sustituida por la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón. Sin perjuicio de las modificaciones en el ámbito del canon de saneamiento, las razones del cambio normativo estaban lejos del tributo: se trataba de aprobar una ley sobre aguas mucho más amplia. El canon de saneamiento comenzaría a aplicarse progresivamente en el año 2002. En cualquier caso, la política del Gobierno de Aragón sería la de la extensión de la depuración a núcleos de población respecto de los que no alcanzaba la normativa europea: una acción ambiciosa en una región con casi ochocientos municipios despoblados en su mayoría.

Hemos visto cómo tanto el Plan Nacional como los convenios Estado-CCAA perfilan el instrumento que desean sea establecido en orden a la financiación de las estaciones de depuración y del mantenimiento de las mismas. Un «canon» del que ¿intencionadamente? se resalta su naturaleza impositiva. Un impuesto cuyo producto se afectaría a estos programas de saneamiento. Pero ¿por qué un impuesto cuando se trataba de financiar una actividad pública perfectamente divisible? El diseño impositivo genera a primera vista ventajas para la autoridad impositora respecto de otras posibilidades (tasas). E incluso podría entenderse como más justo o mejor dicho más solidario. Fijado el hecho imponible en los vertidos, o la producción de aguas residuales, o como el legislador lo quiera redactar, el producto del mismo corresponderá a una única Administración con independencia de quién preste el servicio de tratamiento de las aguas residuales: téngase en cuenta que con frecuencia el prestador material del servicio es una corporación local (la legislación aragonesa así lo reconoce). Es más, el tributo puede exigirse aun cuando el agua residual producida no sea tratada. Además, el legislador autonómico puede escamotear legalmente al ciudadano la ecuación coste-rendimiento que regiría la economía de una tasa, aunque fuera autonómica (lo exige la LOFCA); no tendría por supuesto que evacuar estudios económico-financieros y no estaría sometido al eventual control judicial que examinaría en caso de litigio si la actividad se ha efectuado y si ha beneficiado o al menos afectado al sujeto pasivo. En pura teoría la financiación de las actividades de depuración a través de un impuesto autonómico provoca solidaridad, ya que todos participan en dicha financiación sin atender a los costes territorializables de la actividad.

Lo que sucede es que luego las teorías chocan con la realidad. Políticamente hubiera sido de muy dudosa aceptación que a través del impuesto se hubieran anticipado los fondos para acometer las infraestructuras. Por ello, es justificable que de inicio el canon sólo se exigiera en aquellas zonas en las que la Comunidad Autónoma había promovido las inversiones. Así, a partir del año 2002 empieza a repercutirse el canon a los usuarios, pero sólo a los que vertían las aguas residuales a las redes de contados núcleos de población. Además, se aplicó a partir del 1 de enero de 2002 a todos aquellos usuarios que vertían las aguas residuales producidas al dominio público hidráulico, cualquiera que fuera el municipio en que se realizase el uso.

Y es que la situación en esta asimétrica tierra nuestra es la que expongo: primero, hay estaciones depuradoras que no fueron de interés autonómico, habiéndose financiado su construcción y su mantenimiento por los ciudadanos de un determinado municipio (es el caso de Zaragoza capital); segundo, hay estaciones depuradoras de interés autonómico, pero de titularidad municipal y no autonómica, siendo explotadas por el Ayuntamiento; tercero, hay estaciones depuradoras de interés autonómico, de titularidad autonómica (del Instituto Aragonés del Agua), que son explotadas directamente por la Comunidad Autónoma; y, cuarto, hay las estaciones depuradoras (de interés autonómico, de

titularidad autonómica), que son explotadas por concesionarios, como mecanismo imprescindible para poder acometer el cierre del programa de depuración.

A partir del 1 de julio de 2005 el Gobierno de Aragón pretendió cambiar la filosofía inicial y universalizar el canon de saneamiento. Incluso extenderlo al municipio de Zaragoza. La tozuda realidad demostró las dificultades para incorporar a la ciudad de Zaragoza al régimen económico-financiero del canon de saneamiento y, en el otro extremo, las dificultades para exigir el canon en municipios no tan despoblados como para excluirlos, pero cuyas aguas residuales no se están depurando. Zaragoza suscribió con el Gobierno de Aragón el convenio necesario (según la Ley) para su incorporación hasta finales de 2007, si bien a comienzos de 2014 se está todavía a la espera de una solución económica estable; por otra parte, la sujeción en estos pequeños-medios núcleos no se ha mantenido, ya que se han acumulado exenciones y bonificaciones.

Son las paradojas de una figura que responde a una responsabilidad que mantiene el Reino de España y sobre la que habría mucho que discutir sobre quiénes son realmente los beneficiarios de las actuaciones y cuál es el ámbito natural de realización de dichas actuaciones. El tributo que voy a describir de manera somera es de los más exigentes en España, incidiendo en ello la geografía y la demografía. Desde enero de 2014 se le llama, por cierto, impuesto sobre la contaminación de las aguas.

Entrando ya en los elementos sustantivos más básicos del impuesto, el ICA presenta como hecho imponible la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia o uso, o del propio vertido de las mismas. Quedan exentas las actividades de utilización del agua que hagan las entidades públicas para la alimentación de fuentes públicas, riego de parques y jardines de uso público, limpieza de vías públicas y extinción de incendios, y, en determinadas condiciones, la utilización del agua para usos agrarios y ganaderos. También existe una exención de carácter social para usos domésticos de agua cuando se trate de viviendas en las que residan perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción.

Se aplican las siguientes bonificaciones a los sujetos pasivos que viertan las aguas residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública, en entidades de población que no dispongan de instalaciones de tratamiento en funcionamiento:

— 75% de la tarifa en las entidades de población que, según la revisión del padrón municipal de habitantes vigente a fecha de 1 de enero de cada año, tengan una población de derecho inferior a 200 habitantes;

— 60% de la tarifa en las entidades de población que, según la revisión del padrón municipal de habitantes vigente a fecha de 1 de enero de cada año, tengan una población de derecho igual o superior a 200 habitantes.

La cuantía del tributo difiere según se trate de usos domésticos o industriales. En el primer caso, resulta de adicionar a un fijo mensual de 5,095 euros una cuota gradual de 0,614 euros por m³. En estos usos pueden aplicarse ciertos coeficientes reductores si las aguas residuales se conducen a instalaciones de tratamiento de titularidad privada. En el segundo caso, resulta de adicionar al fijo de 19,162 euros mensuales un sumatorio de cuotas graduales en función de la carga contaminante de los vertidos.

El impuesto se devenga con el consumo de agua. En el caso de los abastecimientos servidos por entidades suministradoras, se exigirá, en general, al mismo tiempo que las cuotas correspondientes a dicho suministro. Las entidades suministradoras son obligados tributarios en sustitución del contribuyente (que sería el usuario final del agua) y como tales deberán cumplir con las prestaciones formales y materiales propias del tributo. Así declararán e ingresarán el importe del canon, presentando autoliquidaciones periódicas y un resumen anual. En otros casos (concesiones directas), el usuario de agua debe cumplir como contribuyente.

Para finalizar, la ciudad de Zaragoza, que había quedado fuera del sistema del canon de saneamiento/ICA hasta ahora, se ha incorporado desde 1 de enero de 2008, una vez que se ha conveniado con el Gobierno de Aragón. Ello propició una reforma legal que supuso, primero, que se previera una tarifa especial (más baja) para los usuarios finales del municipio; segundo, una bonificación del 100% que operaría en principio hasta 2012; y tercero, que se declaren compatibles el impuesto autonómico y las tasas municipales por depuración. El año 2013 parecía el comienzo de una nueva etapa, pero a comienzos de 2014 la solución final se halla en vías de negociación.

Para el año 2013 se habían presupuestado unos 40 millones de euros por este concepto.

3. Sobre los demás impuestos ambientales de la CAAr

Las CCAA han implantado muchas figuras impositivas cuya vocación medioambiental (sin desconocer algunos de sus defectos) está bastante clara, aunque algunas han utilizado la protección del medio ambiente como excusa para justificar la implantación de impuestos sobre los hay que efectuar verdaderos esfuerzos para apreciar un tono verde sólo muy suave.

A diferencia de lo que sucede con los cánones de saneamiento, que sí están perfectamente imbricados con las políticas ambientales de las CCAA, de los demás impuestos no se puede decir lo mismo. Es muy ilustrativo comprobar cómo los orígenes y luego la aplicación de estos impuestos queda en el seno de las Consejerías de Hacienda. A veces tratan de resolver con armas menores problemas de todo el planeta (impuestos regionalizados sobre emisiones de gases a la atmósfera); aunque es cierto que en alguna medida han buscado

dar una solución a un problema local. Piénsese en la Comunidad Madrid y el depósito de residuos, incluidos los procedentes de la construcción (y también Cataluña); o la de Castilla-La Mancha y la actividad de producción de energía nuclear.

Aunque en el seno del Departamento con competencias en materia de Hacienda hubo alguna idea anterior, la referencia obligada como antecedente fue la nunca aprobada Ley de ordenación, protección y desarrollo del Pirineo aragonés. Es cierto que cuando se presentó el proyecto de ley, el texto carecía de medidas tributarias específicas. De hecho, sólo una disposición adicional, la undécima, que llevaba por rúbrica *Impuestos ecológicos*:

«En el caso de que mediante Ley de Cortes de Aragón se creen en la Comunidad Autónoma impuestos de finalidad ecológica, la recaudación correspondiente a aquellos hechos imponible realizados en el territorio afectado por esta Ley, se vinculará al Programa de desarrollo sostenible del Pirineo Aragonés regulado en el Título Séptimo de esta Ley»²¹.

El proyecto de ley fue retirado, ante la falta de consenso; sin embargo, la iniciativa de tomar decisiones fiscales medioambientales cuajó de la mano de un Consejero de Hacienda y de una Dirección General de Tributos que buscaron reconducirla. En efecto, las medidas fiscales ambientales se tomarían sobre todo el territorio aragonés y se incluirían en una norma específica. Lo que se planteó fue un programa fiscal bastante ambicioso que implementase medidas contra la contaminación en general; y contra ciertas situaciones degradantes del medio ambiente muy singulares de la CAAR; también se aprovecharía para ofertar la implantación de un impuesto sobre grandes áreas comerciales, replicante de los entonces ya fijados en Asturias, Cataluña o Navarra, que más bien encajaba en programas de protección del pequeño comercio.

En efecto, se propusieron impuestos que gravasen el daño ambiental causado por:

- la instalación de transportes por líneas o tendidos aéreos de cable;
- la emisión de contaminantes a la atmósfera;

²¹ Pero la gestión de un proyecto tan relevante, apuesta del Presidente de la Comunidad Autónoma con ocasión de su investidura, recibió tanta atención por parte de los medios de comunicación que merece la pena hacer referencia a las iniciativas fiscales contenidas en los diversos borradores.

En efecto, se ideó el gravamen de las siguientes actividades: primero, la de producción de energía hidroeléctrica, que tantos costes ambientales y sociales había generado en nuestra tierra; segundo, la de transporte de energía eléctrica mediante cables de alta tensión; y tercero, la actividad turística en lo que se refiere al esquí alpino, aunque en algún momento se planteó la extensión a los propios alojamientos en establecimientos de hostelería. El borrador presentaba problemas añadidos al carácter ya polémico de algunas de estas posibles decisiones: que tenía un ámbito geográfico limitado a las cuatro comarcas del Pirineo y que en cierto modo las medidas quedaban ocultas de un texto de semejante envergadura.

- la extracción y depósito de recursos minerales;
- la explotación de recursos hídricos;
- la producción de residuos peligrosos; y
- la instalación de grandes superficies comerciales.

En realidad, de los seis impuestos concebidos de inicio tres ya fueron aprobados: un impuesto sobre emisiones a la atmósfera, un impuesto que básicamente recae sobre la actividad del esquí alpino (transportes por tendidos aéreos de cable) y un tercer impuesto sobre la actividad de las grandes superficies comerciales²². La Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, mantuvo el texto en los términos previstos en el proyecto.

Los dos impuestos implantados que permanecen vigentes no son precisamente originales. El impuesto sobre emisiones de gases contaminantes se está aplicando en varias regiones desde que Galicia aprobase la primera versión allá por 1995. Lo discutible de un impuesto así no es ni mucho menos su presencia, sino la adecuación de la jurisdicción regional para su adopción. A la vista del problema ambiental que hay detrás, los medioambientalistas insisten en que los precios de la emisión de los gases de efecto invernadero deben fijarse a nivel mundial. Al impuesto sobre grandes áreas comerciales le efectuaré dos apuntes: primero, que su condición de impuesto ambiental es muy discutible; segundo, que por ello los roces con el artículo 6.3 de la LOFCA pudieron determinar su inconstitucionalidad, como la de sus antecedentes asturiano y catalán. Fuera del análisis jurídico, como medida fiscal me pareció en sí misma una medida fiscal acertada, en defensa de políticas de otro calado que, creo, son totalmente respetables. La constitucionalidad del impuesto debe agradecerse a la reforma de la LOFCA de 2009 y ha sido declarada por el TC, en su reciente sentencia 96/2013, de 23 de abril.

El Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera recae sobre las emisiones de gases sulfurados, nitrogenados y carbonatados. Se aplican tipos de 50 euros por tonelada en el caso de los dos primeros y de 200 por kilotonelada en caso de las emisiones de CO₂.

²² Se presentó con fecha 15 de noviembre de 2005 el proyecto de ley, que no era otro que el de medidas fiscales y administrativas para el año 2006, esto es, el que acompañaba a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Las propuestas fiscales del proyecto de ley contaron con la oposición de los diputados del grupo popular; por lo que se refiere a los demás grupos, aparte de las enmiendas de carácter técnico que se efectuaron, cabe destacar las propuestas del grupo parlamentario Chunta Aragonesista. Por una parte, defendieron la implantación desde ya de un impuesto sobre depósito de residuos peligrosos, incorporando como es natural una propuesta completa de regulación de dicha figura; y extender los hechos imposables del impuesto que terminaba incidiendo sobre la actividad del esquí alpino al aparcamiento de los vehículos.

Finalmente, el Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta somete a tributación las áreas de venta cuya superficie de venta al público sea superior a 500 m². Bien es cierto que se excluyen de tributación superficies específicas muy relevantes (actividad comercial mayorista; sector de alimentación vinculado a mercados municipales; cooperativas-economatos; comercio de bienes industriales; «bricolaje» para profesionales; viveros; mobiliario; automóvil; gasolineras...) Para calcular la cuota tributaria se multiplica la superficie del área por una tarifa progresiva afectada por un coeficiente dependiente de las características del suelo sobre el que se asienta.

Para 2013 se presupuestaron por estas dos figuras, respectivamente, 5,8 y 4,7 millones de euros.

4. Tasas y precios públicos y contribuciones especiales

En este epígrafe trato de las categorías tributarias no impositivas. Añado una consideración sobre un instrumento no tributario, como es el precio público, que conviene vincularlo a la tasa para su correcta aprehensión. Antes de entrar en sus contenidos conviene fijar algunos conceptos.

En la tasa nos encontramos ante un tributo cuyo presupuesto consiste en una actividad administrativa de la que deriva un beneficio o ventaja especial para una determinada persona o en una actividad administrativa que afecta especialmente a un administrado. La realización de actividad en un régimen de Derecho público sería lo determinante para que la remuneración, caso de exigirse, fuese también de Derecho público y no un ingreso de Derecho privado. Tasas son también los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

Lo que sucede en cuanto a la remuneración de servicios o actividades es que en el ordenamiento financiero español aparece *ex novo* una tercera figura desde finales de los años ochenta, el llamado precio público, asociado también a las actividades realizadas «en régimen de Derecho público».

En el formato actual, pueden exigirse precios públicos en cuanto a servicios de solicitud voluntaria y que, además, sean prestados en concurrencia con el sector privado. En los demás casos, serán exigibles tasas a la vista del concepto que figura en el art. 7 de la LOFCA:

«Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.»

Aragón lo desarrolla todo ello en su propia Ley de Tasas y Precios Públicos —ya citada—, reproduciendo este concepto en materia de tasas y señalando que

«Son precios públicos los ingresos no tributarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, derivados de las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan a su Administración por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público, cuando éstas no vengan impuestas por disposiciones legales o reglamentarias o no resulten imprescindibles para la vida privada o social del solicitante».

Finalmente, contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Aragón no ha dictado normativa general al respecto.

A) Las tasas por prestación de servicios o realización de actividades

Según el art. 8 LTPPAr:

«1. Las tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón se establecerán por Ley de Cortes de Aragón, que deberá regular, al menos, el hecho imponible, los obligados y responsables tributarios, el devengo, la base imponible, el tipo de gravamen o tarifa y los demás parámetros o elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como la afectación, en su caso, a finalidades determinadas.

2. Para adecuar las tarifas de las tasas al valor del uso de los bienes de dominio público o al coste variable de la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho público que las motivan, las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma podrán modificar los elementos cuantificadores de las mismas, aun cuando ello no esté previsto en la Ley específica de creación del tributo. Asimismo, con subordinación a los criterios, parámetros o elementos cuantificadores de cada Ley específica, se podrá diferir a su desarrollo reglamentario la fijación de la cuantía exigible para cada tasa.

3. Toda propuesta normativa de creación, regulación o modificación de las tasas deberá someterse a informe del órgano directivo que tenga atribuidas las funciones en materia tributaria y acompañarse de la memoria económico-financiera prevista en el artículo 15.»

Dispone dicho artículo 15 LTPPAr que:

«Sin perjuicio de la memoria económica que, en su caso, debe acompañar a los proyectos normativos a que se refieren la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, toda propuesta normativa para el establecimiento de nuevas tasas o de modificación específica de los

elementos cuantificadores de las vigentes en ese momento, deberá incluir además, entre los antecedentes para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre los valores de mercado del uso de los bienes demaniales susceptibles de cesión, así como del coste o valor global del servicio o actividad que originan su exacción y, en su caso, el previsible valor agregado derivado de dichas prestaciones».

Ahora, dichas Leyes conforman el Texto Refundido de Tasas de Aragón, ya citado.

Las tasas por servicios o actividades establecidas por Aragón y vigentes en el momento en el que se escriben estas líneas son las siguientes.

Cód.	Denominación
01	Tasa por dirección e inspección de obras.
02	Tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos.
03	Tasa por servicios administrativos, redacción de informes y otras actuaciones facultativas.
04	Tasa por autorizaciones en materia de espectáculos públicos.
05	Tasa por servicios en materia de ordenación de los transportes terrestres por carretera y sus actividades auxiliares y complementarias.
07	Tasa por servicios de expedición de la cédula de habitabilidad.
10	Tasa por servicios facultativos agronómicos.
11	Tasa por servicios facultativos veterinarios.
12	Tasa por inspecciones y controles sanitarios oficiales de animales y sus productos.
13	Tasa por autorizaciones, inspecciones y otras actuaciones en materia de centros y establecimientos sanitarios, establecimientos alimentarios y otros establecimientos de riesgo para la salud pública.
14	Tasa por servicios en materia de ordenación de actividades industriales, energéticas, metrológicas, mineras y comerciales.
15	Tasa por servicios de expedición de títulos y certificados académicos y profesionales.
16	Tasa por servicios de expedición de licencias y permisos de caza y pesca.
17	Tasa por servicios en materia de montes y por aprovechamientos forestales.
19	Tasa por prestación de servicios administrativos y técnicos de juego.
20	Tasa por autorizaciones, inspecciones y otras actuaciones en materia de centros y establecimientos Farmacéuticos.
21	Tasa por autorizaciones, inspecciones y otras actuaciones en materia de centros y establecimientos de Servicios Sociales.

- 22 Tasa por inserción de anuncios en el Boletín Oficial de Aragón.
- 23 Tasa por inscripción y publicidad de Asociaciones, Fundaciones, Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de Aragón.
- 24 Tasa por derechos de examen de pruebas selectivas para el ingreso o promoción como personal funcionario o laboral en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 25 Tasa por los servicios prestados por el Registro Territorial de la propiedad intelectual de Aragón.
- 26 Tasa por servicios de gestión de los cotos.
- 27 Tasa por acreditación de los laboratorios de ensayo para el control de calidad de la edificación.
- 28 Tasa por servicios administrativos en materia de protección del medio ambiente.
- 29 Tasa por servicios administrativos en materia de conservación de la biodiversidad.
- 30 Tasa por inscripciones en el Registro de organismos modificados genéticamente.
- 31 Tasa por servicios prestados por el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica.
- 32 Tasa por actuaciones administrativas relativas a servicios de comunicación audiovisual.
- 34 Tasa por servicios administrativos para la calificación ambiental de actividades clasificadas.
- 35 Tasa por evaluación de ensayos clínicos y otras actuaciones relativas a medicamentos y productos sanitarios.
- 36 Tasa por servicios administrativos para el suministro de información medioambiental en soporte informático o telemático.
- 37 Tasa por prestación de los servicios de asesoramiento y evaluación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral u otras vías no formales de formación.
- 38 Tasa por servicios administrativos en la emisión de diligencias de bastanteo de poderes.
- 39 Tasa por inscripción en las pruebas para la obtención de títulos postobligatorios y por inscripción en las pruebas de acceso a las enseñanzas postobligatorias.
- 40 Tasa por servicios administrativos derivados de las actuaciones de gestión tributaria.
- 42 Tasa por realización de análisis y emisión de informes por el Laboratorio de Salud Pública de Aragón.

Dado que el contenido del Decreto legislativo es muy esquemático, se queda sobre todo en el establecimiento de la figura y en la fijación de las tarifas, resulta imprescindible atender a los elementos generales regulados en la LTPPAr. A saber: hecho imponible (art. 10); exenciones y bonificaciones (art. 11); devengo y exigibilidad (art. 12); obligados y responsables tributarios (art. 13); cuantificación (art. 14); y aplicación y potestad sancionadora (arts. 16 a 24).

B. *Los precios públicos*

Respecto de los precios públicos, según dispone el art. 26 LTPPAr:

«1. El establecimiento y fijación de la cuantía de los precios públicos se efectuará por Orden conjunta del Departamento competente en materia de Hacienda y del Departamento del que dependa el órgano u organismo público al que corresponda su exacción.

2. Toda propuesta de fijación o modificación de precios públicos deberá ir acompañada de una memoria económico-financiera, que justifique el importe propuesto para los mismos.

3. En lo no previsto en la norma reguladora del precio público o en este Título, serán supletoriamente aplicables las normas establecidas en materia de Hacienda para los ingresos de Derecho público y, en su defecto, las disposiciones reguladoras de las tasas, de acuerdo con la naturaleza jurídica y financiera de las exacciones.»

El artículo 26 de la Ley expande a los precios públicos lo previsto para las tasas en cuanto a la elaboración de estudios económico-financieros.

Sin tener en cuenta los precios públicos universitarios, actualmente los hay por la prestación de determinados servicios por la Biblioteca de Aragón y las públicas provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza²³; por determinados servicios de los Laboratorios y del Centro de Selección y Reproducción Animal en materia de investigación y tecnología agrícola, ganadera y agroalimentaria²⁴; por la prestación de servicios académicos no universitarios²⁵; en materia de deporte²⁶; por la prestación de determinados servicios del Laboratorio para la Calidad de la Edificación dependiente del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes²⁷; relativos a los centros e instalaciones adscritos al Instituto Aragonés de la Juventud²⁸; en materia de instalaciones deportivas y actividades de formación deportiva²⁹; por la actividad de tratamiento del vaciado de fosas sépticas domésticas o asimilables en estaciones depuradoras de

²³ Decreto 135/2001, de 3 julio.

²⁴ Decreto 34/2002, de 5 febrero.

²⁵ Decreto 182/2002, de 28 mayo.

²⁶ Decreto 101/2003, de 6 mayo.

²⁷ Decreto 258/2003, de 30 septiembre.

²⁸ Decreto 81/2004, de 13 abril.

²⁹ Orden de 13 de junio de 2013.

aguas residuales urbanas gestionadas por el Instituto Aragonés del Agua³⁰; por matrícula en enseñanzas de formación profesional de grado superior y en enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Aragón³¹; etc.

Dadas las características de su regulación, resultan también imprescindibles las disposiciones generales recogidas en la LTPPAR: elemento objetivo (art. 27); exigibilidad (art. 28); elemento subjetivo (art. 29); responsables solidarios y subsidiarios (art. 30); cuantía (art. 31); gestión y medios de pago (art. 32); devolución (art. 33); y recaudación ejecutiva (art. 34).

C. *Las tasas por utilización del dominio público*

El establecimiento de las tasas por utilización del dominio público sigue las mismas pautas que las ya descritas para las demás tasas.

A esta naturaleza responden las siguientes tasas:

— Tasa por ocupación de terrenos y aprovechamiento de bienes de dominio público (código 8); y

— Tasa por ocupación temporal de vías pecuarias y montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón (código 33).

— Tasa por ocupación de terrenos o utilización de bienes de dominio público aeronáuticos (código 41).

La regulación de sus elementos generales se encuentra en los mismos preceptos citados para las demás tasas, pues la legislación aragonesa, siguiendo lo que es tradicional en cualquier normativa de tasas española, no desdobra lo correspondiente a unas y a otras, sino que en cada uno de los preceptos referidos a un elemento o institución trata en párrafos separados lo que concierne a unas y a otras. Técnica legislativa de difícil comprensión, ya que, en realidad, carecen de elementos configuradores comunes.

D. *Las contribuciones especiales*

La única norma aragonesa que preveía la posible aplicación de contribuciones especiales es la Ley 8/1998, de 17 diciembre, de Carreteras. En su artículo 21 (medios de financiación), podemos leer lo que sigue

«1. La financiación de las actuaciones en la red autonómica de carreteras y en las redes provinciales y municipales se realizará mediante las consignaciones que se incluyan en los presupuestos de la correspondiente Administración pública y los recursos provenientes de la Administración general del Estado, de cualquiera de las otras Administraciones públicas de los organismos nacionales e internacionales y, excepcionalmente, de particulares.

³⁰ Orden de 24 junio de 2009.

³¹ Orden de 14 de junio de 2013 y Orden de 9 de julio de 2013.

2. Asimismo, podrán obtenerse recursos para financiar las actuaciones a las que se refiere el apartado anterior mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los terrenos que resulten especialmente beneficiados por la creación o mejora de las infraestructuras viarias, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.»

Este precepto ha sido desarrollado por los artículos 50 y 57 del Decreto 206/2003, de 22 julio, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Carreteras de Aragón. El artículo 57.1 del Reglamento prevé que su establecimiento concreto se efectuaría por Decreto del Gobierno de Aragón:

«Cuando la Ley lo autorice y siguiendo los principios establecidos en ella, el Gobierno de Aragón, a propuesta de los Departamentos competentes en materias de Hacienda y Carreteras, podrá acordar el establecimiento de contribuciones especiales por la realización de obras en la red de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma a que se refiere este artículo. El establecimiento de contribuciones especiales en relación a obras realizadas en otras redes, se regirá por lo previsto en la legislación reguladora de las Haciendas locales.»

Asimismo se señala que dicho establecimiento deberá observar una serie de principios y criterios para la determinación de los elementos esenciales del tributo. En particular, se fija el hecho imponible, los sujetos pasivos, la cuantificación y el devengo.

En conjunto, resulta un complejo normativo bastante extraño, que en apariencia no se corresponde bien con las exigencias del principio de reserva de ley previsto en la CE y también en el EAAr, pero que, si se profundiza en él, se pone de manifiesto que el Gobierno de Aragón carece de los resortes necesarios para la imposición de contribuciones especiales sin una nueva intervención de las Cortes de Aragón.

Y, de todas formas, no se habían aplicado.

Recientemente se aprobó la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento. Está ley prevé en su artículo 45 que las contribuciones especiales puedan ser una vía más para la financiación de los servicios que regula. Señala la adicional sexta que el establecimiento, ampliación y mejora de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón podrá ser objeto de una contribución especial cuyos sujetos pasivos serán las entidades aseguradoras que tengan contratadas pólizas del ramo de incendios, simples o combinadas, que se refieran a bienes radicados en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

5. Recargos sobre impuestos del Estado

La potestad de establecer recargos sobre impuestos estatales, recogida en el EAAr, se enmarcaría en lo previsto en el art. 12.1 de la LOFCA. Según este precepto, las CCAA podrían establecer recargos sobre los tributos del Estado

susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre Hidrocarburos. Se dice asimismo que en el IVA e Impuestos Especiales únicamente podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen, lo que sólo sucede en la actualidad en relación con el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.

La propia LOFCA fija algunas limitaciones al establecimiento de recargos:

«Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.»

Aunque el establecimiento de recargos recibió un cierto impulso cuando el TC dictó la sentencia 150/1990, de 4 de octubre, lo cierto es que en la práctica quedaron contraídos al sector de los juegos de azar. Y Aragón, ni siquiera eso.

El régimen de cesión de tributos implantado a partir de 1997, que permite que las CCAA fijen determinados elementos de los tributos cedidos, ha terminado por consagrar la ineficacia de esta figura que, hoy por hoy, languidece.

V. RECURSOS TRANSFERIDOS

Entre las transferencias de fuente estatal aparecerá la participación en los ingresos del Estado (a través de la participación en el FGSPF y en el FSG y también a través de los Fondos de Convergencia); y las obtenidas del FCI.

Aparte de las transferencias de fuente estatal, las CCAA —Aragón no ha sido una excepción— han recibido financiación adicional procedente de los presupuestos comunitarios. Convencionalmente se viene hablando de «fondos comunitarios», no integrados en el sistema de financiación autonómica, canalizados a las CCAA a través de los Presupuestos Generales del Estado.

La política estructural de reequilibrio europea se desarrolla a través de instrumentos como el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo Social; el FEOGA-orientación, el IFOP (pesca), el Fondo de Cohesión y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Aparte del Fondo de Cohesión (y por supuesto los préstamos), los demás instrumentos se agrupan bajo un marco común y podemos referirnos a ellos de manera conjunta hablando de «Fondos Estructurales». Los Fondos Estructurales están regionalizados. Por el contrario, el Fondo de Cohesión, destinado a sostener la realización de proyectos en los ámbitos del medio ambiente y el transporte, es de naturaleza estatal, sin perjuicio de que a través del Estado hayan llegado flujos a las CCAA (por ejemplo, para la política de construcción de depuradoras).

Veamos con algo más detalle las transferencias de fuente estatal.

1. Participación en el FGSPF

La CE prevé en su artículo 158 que, en los Presupuestos Generales del Estado, pueda establecerse una asignación a las CCAA en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. El desarrollo de esta previsión constitucional se realizó en la LOFCA (art. 15). No obstante ello, las vagas disposiciones sobre los presupuestos, gestión y control de esas asignaciones no habían sido aplicadas en la práctica, hasta que se ha incorporado el llamado FGSPF que, al menos en apariencia, tendría que ver con esa parte del art. 158 de la CE.

La participación en el FGSPF presenta perfiles específicos que merecen ser comentados. Su función es nivelar la capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma derivada básicamente de la cesión de tributos, pero sólo en un 75% de sus valores normativos, de manera que el otro 25% no se nivelaría. Se constituye un «Fondo» dotado con la acumulación de los importes resultantes de aplicar ese 75% de todas las Comunidades afectadas, y además con una cantidad adicional que se explica como «aportada por el Estado». Las CCAA participarían en ese gran fondo, en función de variables poblacionales (generales o particulares, como la población en edad escolar) y otras como la dispersión, superficie e insularidad. Esa participación les permitiría recibir una transferencia del Estado en el importe de la diferencia entre esa participación y, de nuevo, el 75% de su capacidad fiscal. En pura teoría, la diferencia podría ser negativa y generar una transferencia de signo contrario. Con ello se habría articulado la concreción de las hasta ahora inéditas asignaciones niveladoras, llevándose al artículo 15 de la LOFCA.

El año 2011 es el último año liquidado. El 75% de los recursos tributarios sujetos a liquidación en términos normativos de 2011 asciende 64.879.538.500 euros. A esta cantidad ha de añadirse el importe de la aportación definitiva del Estado, que en 2011 es de 7.052.978.000 euros³². La CCAr participa en el FGSPF en un 3,20%, con los datos de población ajustada de 2011, esto es, 2.305.059.190 euros. Dado que el 75% de los recursos tributarios de la CCAr en términos normativos asciende a 2.264.695.880, la CCAr recibe una transferencia del Estado por importe de 40.363.310 euros.

2. Participación en el Fondo de Suficiencia Global

El FSG tiene la consideración de mecanismo de cierre del sistema de financiación, así como de mecanismo de actualización del sistema. Con carác-

³² El importe de la aportación definitiva del Estado en el año que se toma como base (2007) es de 8.055.000.000 (en miles de euros). Ese importe se afecta por el índice 0,8756, de variación de los ingresos tributarios del Estado (ITE) 2007/2011, en los términos de la Ley 22/2009.

ter general, el FSG de cada ejercicio es el resultado de actualizar el valor en el año base (2007) del FSG por la variación aplicable de los ingresos tributarios del Estado (ITE). La transferencia positiva o negativa se calculará comparando, de un lado, las que fueron necesidades de financiación en el año base más la parte que se le atribuye a la Comunidad Autónoma de los recursos adicionales que aporta el Estado al modelo reformado con, de otro lado, los recursos básicos formados por su capacidad fiscal y su participación en el FGSPF.

Todas las CCAA de régimen común, menos Baleares y Valencia, han tenido FSG positivo en 2011. En el caso de Aragón ha ascendido a 404.168.000 euros. La información que ha puesto el Ministerio a nuestra disposición en relación con el año 2011 no es lo suficientemente detallada, por lo que me permitiré usar la de 2010, determinante de un FSG para Aragón de 496.872.200 euros. ¿Cómo se obtuvo? Se consideraron unas necesidades globales de financiación regularizadas para 2010 de 3.652.293.960 euros, que resultan de las ponderaciones territorializadas de la masa global de financiación autonómica, sean las generales o las específicas de los recursos adicionales que aportaría el Estado respecto de lo correspondiente al modelo anterior de financiación. Así, dado que la capacidad tributaria fue de 3.062.367.870 euros y la transferencia del FGSPF alcanzó los 49.465.720 euros, el FSG alcanzaría los 580.640.700. Esa cantidad se ponderaría por el índice de variación ITE, que para 2010 fue del 0,9308, por lo que el FSG determinaría una transferencia de 540.460.360 (que tras unos ajustes derivados de los avatares del Impuesto sobre el Patrimonio, se reducirían a 496.872.200 euros).

Naturalmente, en estas explicaciones he simplificado mucho.

3. Participación en los Fondos de Convergencia

Los Fondos de Convergencia, dice la Exposición de Motivos, tienen como objetivo «reforzar la convergencia en financiación per capita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos». Permiten recibir dotaciones adicionales, del modo siguiente. El Fondo de Cooperación se repartiría en función de ciertos datos negativos (en el PIB per capita, la densidad poblacional o el crecimiento poblacional). El Fondo de Competitividad incentivaría la autonomía y la capacidad fiscal y desincentivaría la competencia fiscal a la baja. En suma, suponen otra dotación que se incorpora al Presupuesto de gastos del Estado y general transferencias a las Autonomías.

Para el año 2011 el Fondo de Cooperación estuvo dotado con 1.792.120.080 euros, resultado de la evolución que marca la Ley 22/2009 sobre el valor inicial. De esta cantidad, 1.194.746.720 se liga a un primer subfondo, que sería repartido entre los beneficiarios en función de datos poblacionales ponderados con los de distancia del PIB per capita. Aragón sí resulta beneficiaria de ese subfondo (junto con todas las demás, con excepción de Cataluña, Valencia, Baleares y Madrid), y recibiría 46.629.880 euros.

Los restantes 597.373.360 euros componen el segundo subfondo, que sería repartido entre las CCAA con crecimiento de población inferior a un 50% de la media. Aragón también fue acreedora de ese segundo subfondo, percibiendo 99.175.290 euros (también lo fueron Galicia, Asturias, La Rioja y Castilla y León).

El Fondo de Competitividad estuvo dotado con 2.992.016.650 euros, a repartir entre las CCAA con financiación per capita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada. Aragón no ha recibido importe alguno.

En fin, como se ve, las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA, como ha sido desde siempre, se construyen sobre modelos escasamente transparentes. La historia de la financiación autonómica nos pone sobre la pista de una evolución construida sobre el dato de que nadie pierda de manera individual en cada modificación, y sobre la constatación de que, en realidad, se prevén los resortes precisos para cubrir jurídicamente una decisión política.

4. El FCI y otras transferencias asimilables

Sobre la base del ya conocido art. 158 de la CE, la LOFCA, en su art. 16, precisa el contenido y alcance del FCI: quiénes sean acreedores de estas transferencias; cómo se dota; el destino de sus cuantías; los criterios de reparto; etc. Las previsiones de la LOFCA necesitan de leyes específicas que las desarrollen: la actual es la Ley 22/2001, de 27 de diciembre. El formato actual del FCI determina la convivencia de dos «Fondos», uno que responderá a la denominación tradicional, prevista en la CE, y un segundo Fondo, llamado «complementario». Todo ello no tiene más finalidad que dividir formalmente el Fondo antiguo en dos partes. En su delimitación constitucional, el FCI debe ser destinado a gastos de inversión. Al crear un Fondo complementario que formalmente es diferenciado, una parte de los recursos pueden destinarse a gastos corrientes derivados de la puesta en funcionamiento de las nuevas inversiones.

Desde hace tiempo la restricción de estas transferencias a las CCAA que eran calificadas como objetivo 1 a efectos del disfrute de fondos estructurales de la Unión Europea ha llevado a la exclusión de Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid y también de Aragón, razón por la cuál limitaré la explicaciones.

Sí querría no obstante hacer referencia a la circunstancia de que en los Presupuestos Generales del Estado aparecen partidas específicas para determinadas zonas de España que plantean problemas específicos: Galicia, Extremadura y las provincias de Jaén, Teruel y Soria. Ello puede traducirse en transferencias desde el Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón de alrededor de unos treinta millones de euros.

En Aragón hablamos del «Fondo Especial de Teruel» o más precisamente «Fondo de Inversiones para Teruel», como partida que se establece en el año 1992, como compensación a la exclusión de Teruel de los Fondos Europeos

Estructurales «Objetivo 1» y del FCI. Se firma como consecuencia de la introducción en la exposición de motivos de la anterior Ley del FCI de una referencia expresa a la situación de discriminación de Teruel y un compromiso tácito del «Gobierno manifestando expresamente su voluntad de atenderlas adecuadamente, en razón a su especificidad, en cuantía suficiente y en el plazo más breve posible». Decía así el Preámbulo:

«La determinación de los territorios beneficiarios del nuevo Fondo se hace a nivel de Comunidad Autónoma, consecuentemente con la práctica adoptada por la Comunidad Económica Europea para determinar las regiones beneficiarias de los Fondos Estructurales del Objetivo 1. Sin embargo, es preciso reconocer que existe también una gran diversidad de niveles de desarrollo dentro de algunas Comunidades Autónomas, incluso entre aquellas que, en razón a los valores medios de desarrollo de la región no entran dentro del grupo de beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial.

En tal sentido, la Comunidad Autónoma de Aragón presenta características particulares que aun fuera de los mecanismos previstos en esta Ley, es preciso atender sin dilaciones. En particular, la problemática situación de la provincia de Teruel requiere medidas excepcionales que no podrían ser adoptadas en el contexto del Fondo, por lo que el Gobierno manifiesta expresamente su voluntad de atenderlas adecuadamente, en razón a su especificidad, en cuantía suficiente y en el plazo más breve posible.»

Este Fondo ha contado con partidas anuales en los Presupuestos del Estado, con el compromiso del Gobierno de Aragón de complementarlo por iguales cantidades. Sin perjuicio del destino de estas aportaciones (fomento de la actividad económica y empresarial de la provincia), no podemos sino señalar que la aportación estatal forma parte del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma.

VI. EL ENDEUDAMIENTO Y OTROS RECURSOS PROPIOS

Entre los recursos de la Comunidad Autónoma aparecen también «El producto de la emisión de deuda y de operaciones de crédito»; «El rendimiento de las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan a la Comunidad Autónoma por la prestación de servicios o la realización de actividades tanto en régimen de Derecho público como de Derecho privado»; los «Ingresos de Derecho privado, legados, herencias o donaciones»; y «Cualquier otro ingreso de Derecho público o privado que pueda obtenerse por la Hacienda de la Comunidad Autónoma».

Sobre algunos de ellos ya hemos comentado (los precios públicos); sobre otros —los de Derecho privado— me limitaré a señalar que ha de tenerse en cuenta la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, Ley 5/2011, de 10 de marzo.

Sí hemos de dedicar un espacio algo mayor al producto de la emisión de deuda y de operaciones de crédito. A tal fin ha de partirse de lo previsto en el art. 135 de la CE; en el art. 14 de la LOFCA y en el art. 110 del EAAr, precepto

perfectamente coordinado con este segundo. El desarrollo general se encuentra en los artículos 96 a 108 del TRLHAr, todo ello en el marco de la estabilidad presupuestaria.

Son malos tiempos —estos de la contención del déficit público— para otorgar un papel relevante al crédito público en el presupuesto de ingresos; los Estados llevan tiempo con una lucha desesperada por frenar el déficit público, lo que, en pura teoría, dejaría fuera de lugar este tradicional recurso. Ahora nuestra CE ha añadido que (también) las CCAA habrán de estar autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito; asimismo, limita el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas. La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria ha dado paso a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y, tomando el testigo de la propia Constitución, Aragón ha aprobado su propia ley de estabilidad presupuestaria, que es la Ley 5/2012, de 7 de junio.

Con las limitaciones a las que me estoy refiriendo, la LOFCA, en su artículo 14, habilitaría a la CAAr para recurrir a cualquier tipo de préstamo o crédito, así como emitir deuda pública o títulos equivalentes para financiar gastos de inversión, siempre que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma; segundo, que también podrá realizar operaciones de crédito para cubrir sus necesidades transitorias de tesorería; tercero, que para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, la Comunidad Autónoma precisa autorización del Estado, autorización que es exigible en todo caso cuando de la información suministrada por la Comunidad Autónoma se constata el incumplimiento de la estabilidad presupuestaria (aunque en los casos de déficit mayor que el permitido, si se hubiera presentado un plan económico financiero y las medidas contenidas en él hubieran sido declaradas idóneas por el CPFFCA, no precisarían de autorización del Estado las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior); y, cuarto, que las operaciones de crédito deben coordinarse con las de las demás CCAA y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del CPFFCA. La relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria es evidente.

A partir de ahí, la normativa aragonesa, determina a quién queda atribuida la competencia para realizar las operaciones de crédito. Asimismo, se regulan las características y requisitos de los distintas clases de deuda (cfr. arts. 99 y 100 TRLHAr).

VII. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

La LOFCA reconoce a las CCAA su competencia para la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos (art. 17). En consonancia con

ello, el EAAR ordena el reparto de atribuciones en la materia entre las Cortes de Aragón y el Gobierno de Aragón. En el art. 41 EAAR puede leerse cómo corresponde a las Cortes de Aragón la aprobación «*de las cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del control que corresponda a la Cámara de Cuentas de Aragón o, en su caso, al Tribunal de Cuentas.*» Pero es en el Título VIII en el que se encuentra una referencia mayor a la cuestión presupuestaria y del gasto público. El art. 111 del EAAR dice:

«1. Corresponde al Gobierno de Aragón la elaboración y ejecución del presupuesto y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control.

2. El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público autonómico, así como el importe de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos que generen rendimientos a la Hacienda aragonesa.

3. El presupuesto de la Comunidad Autónoma tendrá carácter anual. No obstante, si la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

4. El Gobierno remitirá a las Cortes de Aragón el proyecto de presupuesto antes del último trimestre del ejercicio en curso.»

Este artículo 111 del EAAR es consecuente con lo previsto por la LOFCA en su art. 21.

Se dedica asimismo un precepto (el artículo 112) a la Cámara de Cuentas de Aragón. Se trata del órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la CAAR. El Estatuto establece el marco general de sus competencias y determina su vinculación con las Cortes de Aragón, previendo la existencia de una Ley específica que existe de hecho desde varios años antes de la puesta en marcha de esta institución. Téngase en cuenta que la propia LOFCA prevé la presencia de órganos de estas características en su artículo 22.

Sin perjuicio de la normativa aprobada por la CAAR, a la que enseguida me referiré, ha de advertirse en esta materia existe una norma estatal básica que compone lo que se ha dado en llamar el régimen económico-financiero común del sector público español: es la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria (citada), enganchada al nuevo artículo 135 de la CE. Mediante este conglomerado normativo se fijan los principios generales que informan la política presupuestaria de todas las Administraciones Públicas.

A la vista de todo ello ha de entenderse la legislación aragonesa. Aragón, como la mayoría de las CCAA, ha aprobado una Ley cuyo objeto declarado es la regulación «*de la Administración y contabilidad de la Hacienda*». Su contenido está hoy por hoy encartado en el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Hacienda de Aragón (TRLHAR). La Ley aragonesa, como la mayoría de las leyes de otras CCAA,

viene a ser la traslación a la demarcación aragonesa de lo que para el ámbito estatal representa una de las leyes fundamentales en el campo financiero español, como es la Ley General Presupuestaria. Lo que sucede es que la ley aragonesa bebe de la Ley General Presupuestaria anterior a la actual (Ley de las Cortes Generales 47/2003, de 26 de noviembre). Las leyes de hacienda tienen, en verdad, un contenido peculiar. Ya vimos más arriba cómo son los contenidos del recurso al endeudamiento. Por otra parte, su aplicación al sector público autonómico determina que no todas sus parcelas interesen a un trabajo de esta naturaleza, centrado en la hacienda de la Comunidad Autónoma. También hemos visto cómo otras leyes de la CAAr completan el marco regulador del gasto en Aragón: igual que la normativa estatal relativa al Tribunal de Cuentas del Reino se halla extra muros de la Ley General Presupuestaria, existe normativa aragonesa aparte que se ocupa del órgano de jurisdicción autonómica que complementa sus funciones. Finalmente, y tal y como ya se dijo, la CAAr ha aprobado adicionalmente su propia legislación de estabilidad presupuestaria.

Si la soberanía de gasto de los Estados ha quedado notablemente limitada —como bien sabemos—, la de las entidades territoriales lo ha sido en mayor medida. A los principios tradicionales se han unido los de equilibrio, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los que los complementan, y además un conjunto de reglas dirigidas directamente al ajuste presupuestario y que se encarnan en lo que se da en llamar la «regla de gasto». Los reproches que muchas CCAA hicieron a las primeras leyes de estabilidad presupuestaria han quedado minimizados por la jurisprudencia del TC; por la reforma constitucional y por una legislación mucho más rocosa, como es la aprobada en 2012. Si la estabilidad presupuestaria exige la limitación del déficit estructural a los márgenes establecidos por la Unión Europea, la sostenibilidad financiera se define como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, de acuerdo con la legislación que resulte de aplicación. Finalmente —y reconociendo que es mucho simplificar— la regla de gasto supondrá la imposibilidad de que la variación del gasto supere la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS CON LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

La atribución al Estado o a las CCAA de competencias en la regulación de las haciendas locales es algo que, con la CE en la mano, ofrece cierta oscuridad.

Ante la opción tomada por el legislador estatal —hablo del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL)— de autoapoderarse para regular casi por completo la hacienda local, respondió alguna Comunidad

Autónoma con un recurso de inconstitucionalidad que sólo fue resuelto una década después.

Y la doctrina del TC —me refiero sobre todo a la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre— fue muy generosa con las posiciones estatales. Reconoce la competencia para regular las bases del régimen de hacienda local —dejando a las CCAA, por lo tanto, el desarrollo—, pero matizando esto en el sentido de que en cuanto a áreas como la tributación local la competencia del Estado era exclusiva, apelando a otros títulos competenciales.

Aunque pudo parecer una cuestión cerrada, Estatutos nuevos como el catalán tomaron el pulso a la vigencia de esta doctrina, reclamando para sí competencias amplísimas sobre régimen local, incluido el sistema tributario local. La cuestión fue resuelta por la STC 31/2010, citada, que anuló preceptos y marcó la interpretación conforme a la CE.

Aragón no siguió los pasos del conflicto. El Estatuto aragonés dedica un capítulo a la «Hacienda de las Entidades Locales Aragonesas». Este capítulo tiene un único artículo que trata de las relaciones financieras con las Entidades Locales Aragonesas. Son cuatro los temas que se tratan: tutela financiera; colaboración en la aplicación de los tributos locales; función de la Comunidad Autónoma en la distribución a los entes locales de transferencias estatales; y, finalmente, aportación financiera de la Comunidad Autónoma a la hacienda local aragonesa.

En realidad los tres primeros temas no tienen un tratamiento novedoso. Su lectura actual procede del anterior Estatuto, al que sólo se le efectúan algunas correcciones de tipo formal.

El anterior Estatuto no trataba de eso que la CE menciona: la participación de las Corporaciones locales en los tributos de las CCAA. Mediante una interpretación más flexible de lo que sea esta participación, se han canalizado aportaciones financieras autonómicas a las entidades locales de su jurisdicción, y así lo reconoció el TC. Aragón lo venía haciendo desde hacía muchos años sin más anclaje que la competencia genérica en Régimen Local.

El nuevo Estatuto enmarca la actuación de la Comunidad Autónoma en este campo. Son los apartados 4 y 5 del artículo 114, que reproduzco:

«4. Con arreglo al principio de suficiencia financiera, la Comunidad Autónoma participará en la financiación de las Corporaciones Locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.

5. El conjunto de las aportaciones realizadas a las Corporaciones Locales se integrará en el Fondo Local de Aragón.»

La CAAR queda comprometida pues por el Estatuto a asignar recursos a las entidades locales, perfilando criterios para fijar dicha asignación: «deberán

tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.» Se le da rango estatutario a la denominación que se venía usando para ese conjunto de aportaciones: el Fondo Local de Aragón. La regulación general del Fondo Local de Aragón queda para la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, especialmente los artículos 254 a 262, sin que corresponda a este momento una mayor profundización en el tema.

El EAAR contempla, de otra parte, un régimen especial para la ciudad de Zaragoza, en su condición de capital de Aragón, que, en su momento, podría articular medidas financieras específicas.

Por lo demás, conviene destacar que Aragón está comarcalizado, como vía de solución a un minifundismo municipal muy grave y que es la Comunidad Autónoma la responsable, en última instancia, de la regulación de la hacienda comarcal, a la vista del apoderamiento que le efectúa el TRLHL.

BIBLIOGRAFÍA

- BORRERO MORO, Cristobal José (2010), «Razones y encaje constitucional de una reforma: artículo 6.3 LOFCA», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 146, pag. 327-370.
- BOSCH ROCA, Núria (2012), «La financiación autonómica: presente y futuro», *Papeles de Economía Española*, núm. 133, pág. 164-171.
- CAYÓN GALIARDO, Antonio (2005), «La hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Derecho Público Aragonés*, 3.ª edic., El Justicia de Aragón-Dykinson, págs. 937-1031.
- ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco, coord. (2011), *El impacto del derecho de la UE en el poder tributario de las CCAA*, Aranzadi.
- ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco (2012), «La autonomía financiera de las comunidades autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *Revista española de derecho financiero*, núm. 156, pág. 11-30.
- FERNÁNDEZ AMOR, José Antonio (2006), «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica» *Revista Catalana de Dret Public*, 32, pags. 267-296
- FUENTE MORENO, Angel de la (2012), «¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?», *Papeles de Economía Española*, núm. 133, pág. 153-163.
- FUENTE MORENO, Angel de la (2012), «El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma», *Hacienda Pública Española*, núm. 203, pág. 121-138

- GARCÍA GÓMEZ, Antonio J. (2009), «El impuesto aragonés sobre el daño ambiental causado por las grandes áreas de venta: un análisis constitucional», *Noticias UE*, núm. 289, pags. 15-28.
- GARCÍA NOVOA, César (2006), «El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán ¿Es compatible con el orden constitucional?», *Revista Catalana de Dret Public*, 32, pags. 75-118
- GARCÍA NOVOA, César (2012), *Financiación autonómica y reforma del Senado*, Marcial Pons.
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio (2002), *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Tirant lo Blanch, 2002.
- GIRÓN REGUERA, Emilia (2003), *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Universidad de Cádiz.
- GIRÓN REGUERA, Emilia (2007), «La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, pags. 75-111
- GRAU RUIZ, María Amparo (2007), *La coordinación legislativa en los impuestos cedidos*, Iustel.
- HUCHA CELADOR, Fernando de la (1995), *Introducción al régimen jurídico de las Haciendas Forales*, La Caixa-Civitas.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael (1994), *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, BOE, 1994.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael (2008), «Economía y Hacienda en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía y financiación autonómica*, Marcial Pons, pág. 145-167.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael (2009), «La fiscalidad ambiental en Aragón», *Noticias UE*, núm. 289, pags. 3-14.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael (2010), «Las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el Estado», en *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, pág. 993-1025.
- LAGO MONTERO, José María; GIL RODRÍGUEZ, Isabel; GUERVÓS MAÍLLO, María Ángeles y ALFONSO GALÁN, Rosa (2010), *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Comentario a la ley 22/2009, de 28 de diciembre, tras la Sentencia del Estatuto catalán*, Dykinson.
- LIENDO LUDUEÑA, Marcelo (2009), «El coste de la calidad del agua en los impuestos medioambientales: el canon de saneamiento de Aragón», *Noticias UE*, núm. 289, pags. 29-38
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Angel (2010), «La financiación de las Comunidades Autónomas y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña», *Información Fiscal*, núm. 102, pags. 49-69.

- MERINO JARA, Isaac (2012), *La revisión del régimen común de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales
- MOLINOS RUBIO, Lucía M^a (2012), «Modificaciones económico-financieras en el ámbito del saneamiento», *Justicia Administrativa*, núm. Extra, pág. 127-145.
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (2010), *El laberinto de la Hacienda Autonómica*, Civitas.
- MONTOYA HIDALGO, José (2009), «El canon de saneamiento propio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ensayo de superación de las limitaciones existentes: hacia una nueva generación del impuesto», *Noticias UE*, núm. 289, pags. 39-50
- MORENO FERNÁNDEZ, Juan Ignacio (2010), «La constitucionalización de un modelo diferencial de financiación para Cataluña por la STC 31/2010, de 20 de abril», *Revista Española de Control Externo*, núm. 36, pág. 35-91.
- PAGÈS I GALTÉS, Joan (2010), «La financiación autonómica en la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán de 2006», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 40, pág. 442-448
- PAU I VALL, Francesc, Coord. (2010), *La financiación autonómica*, AELPA-Tecnos.
- PÉREZ SAN MILLÁN, José Luis (2009), «El impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera de la Comunidad Autónoma de Aragón; antecedentes y normativa comparada», *Noticias UE*, núm. 289, pags. 61-84
- POZUELO ANTONI, Francisco de Asís (2009), «El impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable», *Noticias UE*, núm. 289, pags. 85-92.
- RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan José (2000), «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las comunidades autónomas», *Papeles de Economía Española*, 83, págs. 60-75.
- RIBES RIBES, Aurora (2012), *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*, Tirant lo Blanch.
- RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro (2006), «Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña (I) (II) y (III)», *diario ABC*, 26, 27 y 28 de octubre de 2006.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2004), *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo blanch.
- SÁNCHEZ GRAELLS, Albert (2006), «La inconstitucionalidad del nuevo impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta» *Quincena fiscal* núm. 15-16, pags. 35-47
- SANTIUSTE VICARIO, Ana Isabel (2011), «La aplicación práctica del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado

en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 62, pág. 101-117

- SEBASTIÀ, X. (2004), «La reintegración de los derechos histórico-forales de Aragón: ensayo sobre la actualización de las haciendas históricas de los antiguos reinos de la Corona de Aragón», *Autonomies*, 30, págs. 251-273
- SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J. (2009), «Las tasas medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón. Entre la contribución y la tolerancia medioambientales», *Noticias UE*, núm. 289, págs. 93-101.
- SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J. (2009), «El impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta. Análisis pacífico de un tributo transgresor y polémico», *Noticias UE*, núm. 289, págs. 103-117.
- SERRANO GAZTELUURRUTIA, Susana (2012), *El concierto económico vasco ante el juez comunitario*, Instituto Vasco de Administración Pública.
- SEVILLA SEGURA, José Vicente (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Crítica Contrastes.
- SIMÓN ACOSTA, Eugenio (1998), «El Convenio Económico», *Revista Española de Derecho Financiero*, 98, págs. 213-246.
- TUDELA ARANDA, José (2007), «La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La Historia como legitimación de la autonomía», *Revista de Administración Pública*, 173, págs. 143-181.

EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Beatriz SETUÁIN MENDÍA

PROFESORA TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO NORMATIVO DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y SU JUSTIFICACIÓN COMPETENCIAL.– II. LA CONCRECIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO: ¿QUÉ ES EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN? REFLEXIONES ADICIONALES SOBRE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES Y DERECHOS QUE LO COMPONEN Y ALGUNOS RÉGIMENES ESPECÍFICOS: 1. La amplitud de los elementos objetivo y subjetivo del patrimonio aragonés. 2. En particular, los titulares de los bienes y derechos que lo integran: extensión y clarificación normativa. 3. Algunos regímenes patrimoniales específicos.– III. OTRAS DISPOSICIONES DE RÉGIMEN COMÚN: COMPETENCIAS GENERALES EN LA MATERIA E INVENTARIO PATRIMONIAL: 1. Las competencias generales sobre el patrimonio autonómico. 2. inventario patrimonial.– IV. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: 1. La afectación como elemento que determina la naturaleza demanial de los bienes. Sus posibles variaciones: A. Variedad de bienes afectados, formas y clases de afectación. B. Variaciones en la afectación de los bienes y derechos de dominio público: mutación demanial, desafectación. 2. Régimen de protección: A. Caracteres: inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad. B. Prerrogativas: registro, recuperación de oficio, desahucio, investigación y deslinde. C. Deberes y responsabilidades sobre el demanio: la ausencia de régimen sancionador y la obligación de reparar. 3. Uso y aprovechamiento. En especial, la autorización y la concesión demaniales. Las reservas demaniales: A. La autorización demanial: marco normativo y condiciones, procedimiento, contenido y extinción. B. Las concesiones administrativas para el uso privativo del demanio autonómico. C. Las

reservas demaniales. D. Reglas específicas sobre la utilización de edificios administrativos.– V. LOS BIENES PATRIMONIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. 1. Adquisición, enajenación y otras formas de disposición: A. Adquisición: analogías con la normativa común y sus excepciones. B. El tráfico jurídico de los bienes patrimoniales: a) Tráfico jurídico privado: enajenación, algunos supuestos de cesión, permuta, constitución de gravámenes. b) Tráfico jurídico de derecho público: adscripción, desadscripción, incorporación. 2. Caracteres y prerrogativas. 3. Aprovechamiento.– VI. EL SECTOR EMPRESARIAL DEL PATRIMONIO DE ARAGÓN. 1. Los aspectos netamente patrimoniales del sector público empresarial aragonés. en particular, la distinción entre sujeto gestor y de tutela. 2. Aspectos de régimen administrativo general de las sociedades mercantiles autonómicas. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO NORMATIVO DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y SU JUSTIFICACIÓN COMPETENCIAL

Cuando se aborda el análisis de una institución o categoría jurídica, lo primero que procede es identificar el marco normativo en el que se encuadra. Efectivamente, conocer cuáles son las normas que establecen el régimen al que debe acomodarse, así como los títulos competenciales que justifican su aprobación, resulta esencial para realizar el mencionado estudio.

En el caso del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón (CAr. en adelante), hasta el 21 de junio de 2011 esta tarea remitía a una delegación legislativa, ya que era el Decreto Legislativo 2/2000, de 29 de junio (TRLPCA) el que, al refundir todas las regulaciones autonómicas vigentes en la materia —encabezadas por la primigenia Ley 5/1987, de 2 de abril, y seguidas por todas sus modificaciones y afecciones— constituía en marco normativo de referencia. Sin embargo, a partir de la fecha indicada, el texto a atender pasó a ser la *Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón* (LPAr.), que suprime en su Disposición Derogatoria Única el citado TR y dispone su entrada en vigor a los tres meses de su publicación en el BOA, producida once días después.

Si atendemos a la propia Exposición de motivos de la Ley, fueron tres las razones que justifican la aprobación de esta nueva norma. Dos de carácter formal y una de carácter sustantivo. Las primeras se identifican en la antigüedad del contenido del TRLPCA¹ —que lo hacía incompleto para gestionar los cada vez más numerosos bienes y derechos de la CAr.—, y en la necesidad de adaptar la norma patrimonial autonómica a la legislación general y básica contenida en la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP a partir de ahora), con la que la LPAr. pasó a

¹ Aprobado en un contexto competencial y material diferente, bajo el amparo del primer EAr. de 1982.

presentar importantes similitudes de estructura, forma y contenido. Por su parte, la tercera razón vendría dada por la insuficiencia de la legislación precedente para regular la creciente actividad empresarial autonómica, canalizada mediante numerosas sociedades públicas creadas durante los últimos años y, en menor grado, mediante su participación en el capital social de otras sociedades mercantiles.

A mi juicio, es precisamente en este punto en el que radicó a la verdadera intención de la reforma: dotar a esta actividad empresarial desplegada por la CAR. de un marco normativo adaptado a su singularidad. Marco que, sin embargo, y paradójicamente, se había de aplicar en un contexto que albergaba la tendencia contraria, postulándose desde las instituciones aragonesas (en particular desde el Ejecutivo), cuando menos formalmente, la reducción del número de empresas públicas autonómicas, en coherencia con la actual situación de grave crisis económica. Y de esta tendencia han sido buen ejemplo el Decreto Ley 1/2011, de 29 de noviembre, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial de la CAR,² y el plan de actuación concomitante, que pretenden remodelar dicho sector mediante la fusión, extinción o venta de aquellas empresas y títulos societarios que no contribuyan a la consecución de fines de interés general y mediante la venta de las participaciones minoritarias en aquellas empresas que carece de sentido la intervención pública³. No son éstos, no obstante, los primeros movimiento en este sentido, ya que con carácter previo, y como antecedente necesario para la aprobación de la norma de urgencia, se constituyó mediante Decreto 314/2007, de 11 de diciembre, la Corporación Empresarial Pública de Aragón, sociedad unipersonal de responsabilidad limitada creada con la finalidad de unificar la gestión y el control de las empresas participadas por la CAR., a modo de una suerte de «servicios centrales» del sector empresarial público autonómico.

Debe destacarse asimismo que en sus dos años y medio de vigencia, la LPAR. fue objeto de tres reformas: mediante el meritado Decreto Ley 1/2011, por Ley 4/2012, de 26 de abril, de medidas urgentes de racionalización del sector público (que deriva de la tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley del anterior), y a través de la Ley 2/2012, de 23 de febrero. Y todas estas reformas se han referido precisamente a las previsiones relativas al sector público em-

² Esta norma impone a estos entes importantes cortapisas financieras (límites al endeudamiento, elaboración de planes de saneamiento, prestación de garantías, etc.), así como sistemas de control, y límites a la contratación a través de la exigencia de autorización previa a la celebración de diversos contratos.

³ De acuerdo con este plan de actuación, del que se tiene conocimiento por los medios de comunicación, el Ejecutivo aragonés reveló su intención de reducir en un 66% el sector empresarial autonómico, fijando como plazo al efecto finales del año 2012. Sin embargo, en el momento en que se redactan estas líneas (diciembre de 2013), la consulta a la página web de la Corporación Empresarial Pública de Aragón (www.aragoncorporacion.es) demuestra que dicho porcentaje aún no ha sido alcanzado.

presarial, coincidiendo en el reforzamiento de la concentración de su gestión patrimonial en la Corporación Empresarial Pública, y ratificando así la certidumbre de la intención normativa citada. Hay que convenir, no obstante, que si, como parece, el descrito fue el objetivo principal de la nueva LPAr., sus previsiones no han dejado de adolecer de cierta relatividad, al haber sido adoptadas con unos condicionantes que no son los actuales: por fuerza las mismas soportarán ciertas dosis de inestabilidad al referirse a un sector en permanente reconfiguración.

Las reformas descritas, pese a no haber sido excesivas, han sido consideradas por el legislador de la suficiente entidad como para justificar la elaboración de un Texto Refundido en materia de patrimonio autonómico. Texto Refundido que, junto con esta labor refundidora, también procede a sistematizar, regularizar, remunerar, aclarar y armonizar las previsiones normativas al respeto. Así, conforme a lo dispuesto en los artículos 43 EAr. y 41 LPGA, la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la CAr. autorizó al Gobierno de Aragón para aprobar un Decreto Legislativo con aquellos fines, resultando de tal delegación el Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón (TRLPAr.). Ésta es, en la actualidad, la referencia normativa a considerar.

Esta norma con ser la fundamental, no es sin embargo el único elemento a tener en cuenta al identificar el marco normativo del patrimonio aragonés. Antes al contrario: además de la normativa básica sobre contratos, concesiones y responsabilidad administrativa (TRLCS y LRJPAC), siempre de aplicación, de las previsiones sobre bienes contenidas en el CC —también referencia necesaria—, y de otras normativas sectoriales a las que el propio TRLPAr remite en función del tipo de bienes a que se refiera, no puede olvidarse que la lectura del mismo habrá de realizarse a la luz de la LPAP, autoproclamada legislación general y/o básica en la materia en un número no desdeñable de preceptos en aplicación de las competencias exclusivas del Estado para aprobar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas —bases de las que el régimen patrimonial es una parcela—, la legislación civil, la legislación procesal, el régimen económico de la Seguridad Social y la legislación sobre expropiación forzosa (artículo 149.1, apartados 18, 8, 6 y 17 CE)⁴.

⁴ Por cierto que de la constitucionalidad de esta autoproclamación dudó el Gobierno de Aragón, que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 139, 189, 190 y 191 y la Disposición Adicional 19ª LPAP, atentatorios a su juicio contra las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Sin embargo, no lo ha considerado así el TC, que en su reciente Sentencia 94/2013, de 23 de abril procede a su desestimación, si bien con los votos particulares contrarios al fallo mayoritario —y por tanto, conformes con las tesis del recurrente— de cuatro Magistrados. Pese a ello, hoy hay que afirmar que la LPAP es legislación básica aplicable en buena parte de su articulado —así lo indica con carácter general su artículo 2— y como tal, objeto de necesaria consideración total a la hora de conocer el régimen del patrimonio aragonés.

Identificada la norma autonómica de referencia, también procede formular una breve mención a los títulos competenciales que la justifican constitucionalmente. La lectura de la Exposición de motivos de la LPAr. ya permitía identificar de principio los anclajes competenciales que fundamentan, debiendo apuntarse en primer lugar la competencia exclusiva en materia de bienes de dominio público y patrimoniales de titularidad autonómica asumida por el artículo 71.7 EAr. De la misma forma, hay que destacar la reserva de ley que lleva a cabo en la materia el artículo 132 CE —tanto en lo que se refiere a bienes de dominio público (apartados 1 y 2) como a bienes patrimoniales (apartado 3)—, y que es reproducida a nivel autonómico por el artículo 113.3 EAr. («una Ley de Cortes de Aragón regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como su administración, conservación y defensa»). Es la conjunción de ambos títulos la que ampara constitucionalmente la existencia de la normativa aragonesa sobre patrimonio hoy vigente.

II. LA CONCRECIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO: ¿QUÉ ES EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN? REFLEXIONES ADICIONALES SOBRE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES Y DERECHOS QUE LO COMPONEN Y ALGUNOS RÉGIMENES ESPECÍFICOS

Determinados los textos a atender y, singularmente, la norma que regula de manera específica el patrimonio de la CAr., interesa conocer a continuación en qué consiste aquél; qué conjunto de elementos concretos son considerados por el TRLPAr. como integrantes del patrimonio autonómico, y resultan por tanto destinatarios directos de sus previsiones.

1. La amplitud de los elementos objetivo y subjetivo del patrimonio aragonés

Es el artículo 2 TRLPAr. el que ofrece una primera respuesta a este interrogante, adoptando al efecto, como la LPAP con carácter básico (artículo 3), y en términos semejantes a los estatutarios (artículos 71.4 y 113.2 EAr.), un concepto amplio. De acuerdo con el mismo, el patrimonio de la CAr. está integrado «*por todos los bienes y derechos de los que sean titulares las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos o los órganos estatutarios, cualesquiera que sean su naturaleza y el título de su adquisición o aquél en virtud del cual les hayan sido atribuidos*».

Son por tanto bienes, y también derechos, los elementos que integran el patrimonio de la CAr. Bienes y derechos al parecer de cualquier naturaleza —muebles, inmuebles, derechos reales, títulos representativos de capital, etc.: nada dice en este sentido el precepto transcrito—, y de los que quedan excluidos por indicación del artículo 3.2 LPAP (básico) los recursos financieros

de la hacienda autonómica, de acuerdo con la doctrina constitucional derivada de la STC 233/1999, de 16 de diciembre. Y bienes y derechos que, por supuesto, tienen que cumplir un requisito para detentar dicha condición: la pertenencia a un sujeto público autonómico; ser de *titularidad* de cualquiera de las instituciones, organismos y órganos descritos, resultando indiferente el modo en que éstos los adquirieron (atribución legal, ocupación, prescripción, compraventa, permuta, herencia, legado, donación, cesión, expropiación, etc.: cualquiera de los previstos en el ordenamiento jurídico y, en particular, en el Título II TRLPAR. es válido). Lo que ya no es indiferente, sin embargo, es su destino. O por mejor decir, su *afectación* a un uso o servicio público, puesto que va a ser este hecho el que determinará que los bienes de titularidad autonómica tengan la condición de «demaniales» —si están afectados a un uso o servicio público— o de «patrimoniales» —si no lo están—; categorías ambas tradicionalmente diferenciadas en el tratamiento jurídico de los bienes públicos y, por supuesto, también en la LPAP y en TRLPAR. La distinción, como es sabido, tiene importantes consecuencias de régimen jurídico.

Inciendo en la doble categorización. Los *bienes de dominio público o demaniales* tienen este carácter, como se ha dicho, por estar afectados al uso general o al servicio público, y también, de manera más concreta, por destinarse a servicios, oficinas o dependencias de los órganos de los sujetos antecitados, porque así lo haya declarado una Ley (artículo 4 TRLPAR.), y porque se trate de inmuebles destinados a vivienda oficial (Disposición Adicional Cuarta). Por su parte, los *bienes de dominio privado o patrimoniales* carecen de esta afectación, considerándose tales los que sean de la titularidad de aquéllos y no tengan la consideración de demaniales (determinación en negativo: se definen por exclusión) y, en especial, los derechos de arrendamiento, los valores mobiliarios, las participaciones sociales y los instrumentos financieros de titularidad autonómica, los derechos de propiedad incorpóral y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos de dominio privado (artículo 5 TRLPAR.). Sorprende que esta relación enumerativa no aluda a bienes inmuebles o muebles —que, si no están afectos a un uso o servicio público, obviamente lo son— y se centre en exclusiva en derechos y títulos mercantiles, lo que puede interpretarse como una nueva muestra de la especial atención de la norma a la actividad empresarial autonómica. En todo caso, los ejemplos aportados por estos preceptos permiten un entendimiento inicial claro de la diferencia que existe entre ambos tipos de bienes.

2. En particular, los titulares de los bienes y derechos que lo integran: extensión y clarificación normativa

Singular novedad respecto a las normas precedentes presenta el elenco de sujetos cuya titularidad sobre bienes y derechos determina la pertenencia de los mismos al patrimonio aragonés. En efecto, frente a las escasas menciones del

TRLPCA (centradas en exclusiva en el Gobierno y la Administración autonómicos y en sus organismos públicos), la LPAr. y, en consecuencia, el TRLPAr. señalan como tales titulares, amén de los anteriores, a las Cortes de Aragón, al Justicia de Aragón y a los órganos estatutarios. Esto es: instituciones o sujetos públicos integrantes de la organización autonómica no administrativa.

A los dos primeros se refiere la Disposición Adicional Primera TRLPAr., estableciendo textualmente que ambos «*son titulares de su propio patrimonio y gozan de plena autonomía patrimonial, correspondiéndoles sobre los bienes y derechos de su titularidad, así como sobre los que se les afecten o adscriban, las mismas competencias y facultades que se atribuyen en esta ley al Gobierno de Aragón y a la Administración de la Comunidad Autónoma*». Sin duda, la diferencia con lo establecido en la normativa patrimonial previa es notable, pues además de incorporar al Justicia de Aragón (no citado por aquélla) en dicha condición, reconoce expresamente la titularidad directa del Legislativo aragonés sobre su propio patrimonio, a la que sigue la correspondiente autonomía para su gestión, que se traduce en la detentación de las mismas facultades que dispone el Ejecutivo al efecto. Por contraste, el TRLPCA atribuía la titularidad de los bienes de las Cortes de Aragón a la CAr., limitándose en su artículo 7 a reconocer su plena autonomía patrimonial en relación con los bienes y derechos que tuviesen adscritos o que adquiriesen por cualquier título. No podía ser de otro modo ya que dicha institución, para cumplir sus funciones, necesitaba disponer de bienes y derechos y, más aún, de un elenco de facultades que le permitiese decidir sobre ellos de conformidad con el ordenamiento jurídico. Sin embargo, en coherencia con la falta de la personalidad jurídica que requiere el derecho para reconocerles capacidad jurídica (o condición de sujeto de derechos y obligaciones), su titularidad debía recaer sobre quién sí la tiene asignada: la Administración autonómica (artículo 2.2 TRLA). Por supuesto, esta realidad no inhabilitaba al Legislativo para poder disponer del patrimonio mencionado, menos aún teniendo reconocida capacidad de obrar, o aptitud para operar válidamente en el tráfico jurídico. Y como el Ejecutivo, con carácter pleno, lo que implicaba la total disponibilidad de los bienes y derechos atribuidos: adquirirlos, administrarlos y enajenarlos, con las únicas limitaciones que derivadas de la naturaleza y del fin de cada bien concreto. Tampoco era preciso complicar las cosas ni enredarse en disquisiciones acerca de la necesidad de solventar divergencias entre titularidad y capacidad de obrar mediante el reconocimiento de personalidad jurídica al Legislativo. Como indicó en su momento E. GARCÍA DE ENTERRÍA y convino razonablemente A. EMBID, basta con atribuir a los Tribunales de Justicia la competencia para resolver los problemas que pudieran plantearse en relación con la actividad administrativa de órganos e instituciones ajenos a la Administración pública —como hace el artículo 1.3 LJCA— para solucionar en la práctica un problema que solo se mantenía en el plano de la mera especulación intelectual.

Como he señalado, el TRLPAR. pretende superar la realidad descrita reconociendo la titularidad del Legislativo aragonés sobre su propio patrimonio, si bien lo hace de un modo precipitado, adelantándose a la aprobación de la norma que previsiblemente va a reconocer personalidad jurídica propia a las Cortes de Aragón. Esta norma, que no es otra que el nuevo Reglamento de la Cámara, se encuentra aún en tramitación parlamentaria, por lo que cabe afirmar que, a día de hoy, la declarada titularidad depende de la consumación de una condición necesaria, como ha recordado de forma unánime y abundante la jurisprudencia. El CC exige que sea el ordenamiento el que determine la personalidad jurídica, y en ausencia de esa determinación la entidad no puede detentar la titularidad patrimonial aludida. En cualquier caso, de esta eventualidad parece ser consciente el propio legislador de patrimonio, que en el apartado 2 de aquella Disposición Adicional Primera fija una suerte de «tutela patrimonial» de la CAR., traducida en la obligación de las Cortes de comunicar al Departamento competente en la materia —hoy el de Hacienda y Administración Pública— los actos o hechos relevantes que incidan sobre su patrimonio. Al margen de la evidente y criticable indeterminación de esta obligación —¿qué es un hecho relevante y cuándo se produce?, ¿cuál ha de ser el alcance de dicha comunicación?, ¿qué consecuencias se derivan de la misma?—, su propia existencia parece ligarse, cuando menos en parte, a la provisionalidad descrita.

En cuanto a los órganos estatutarios —Presidencia del Gobierno, Cámara de Cuentas—, la Disposición Adicional Segunda del TRLPAR. remite en lo relativo a la afectación, desafectación, administración y utilización por los mismos de bienes y derechos del patrimonio de Aragón a las normas establecidas en su articulado para los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma. Se destaca la consideración departamental de aquella Presidencia a efectos patrimoniales, correspondiendo las competencias atribuidas al titular del Departamento (que luego se enumerarán) al Secretario General Técnico de la Presidencia.

3. Algunos regímenes patrimoniales específicos

El TRLPAR. no se ciñe en estos preceptos iniciales a contener las clasificaciones y previsiones generales indicadas. Junto a ellas, el texto también se encarga de avanzar otras referencias normativas de aplicación a determinados elementos del patrimonio autonómico. Esto es: normas adicionales a él y a posibles desarrollos reglamentarios que se aplicarán a bienes y derechos singularizados por su naturaleza o titularidad, constituyendo regímenes patrimoniales específicos en función de estos factores. Debe advertirse que en algunos casos estas especialidades se indican expresamente en el articulado del TRLPAR., mientras que en otros se deducen necesariamente del sistema de fuentes que resultan de aplicación.

Entre las especialidades por razones objetivas —naturaleza de bienes y derechos— están las referidas a las *propiedades administrativas especiales* (artículo

3.2 TRLPAR.)⁵, que se regularán por sus normas específicas —estatales o autonómicas—, y solo supletoriamente por la normativa de patrimonio. El TRLPAR. refleja una particularidad en relación con los bienes sin dueño conocido procedentes de concentraciones parcelarias que, por mor de la Disposición Adicional Sexta, deberían incorporarse al patrimonio agrario autonómico. Sin embargo, esta determinación ha sido recurrida en inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno (BOE núm. 27, de 1 de febrero de 2012), al considerar que contraviene la normativa estatal plena, que los atribuye al Estado (artículo 17.1 LPAP: «pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño»). El recurso está pendiente de resolución. También se deben reseñar los *bienes informáticos* (hardware, software de la CA.), que ex Disposición Adicional Duodécima del TRLPAR., ven remitida la regulación de las especialidades de su régimen patrimonial a una norma reglamentaria.

Son asimismo razones subjetivas las que justifican especialidades en el régimen de bienes y derechos integrantes del patrimonio aragonés. En el caso de los que conforman el *patrimonio de las sociedades mercantiles autonómicas* (artículo 3.3), el derecho de aplicación preferente será el privado, seguido de las normas del TRLPAR. que les resulten de aplicación, a las que se prestará particular atención en el último epígrafe de este trabajo. Los que correspondan al *patrimonio de las fundaciones públicas autonómicas* se regirán igualmente por derecho privado y por su normativa específica (artículo 3.4), mientras que a *los propios de los consorcios en los que la CA. pueda ejercer directa o indirectamente influencia dominante* se les aplicará lo dispuesto en sus estatutos y, supletoriamente, el TRLPAR. (artículo 3.5). Por su parte, los que sean de *titularidad del Estado pero su gestión corresponda a la CA.* se sujetarán a la legislación estatal correspondiente y, en su caso, a la normativa autonómica complementaria (artículo 3.6), mientras que los *bienes pertenecientes a organismos públicos dependientes de la CA.* atenderán a lo establecido en sus normas específicas (Leyes de creación, Leyes especiales que les sean de aplicación) y, en lo no dispuesto por ellas, a las previsiones del TRLPAR. Por supuesto, con carácter general, también resultarán de aplicación, como parte reguladora del régimen jurídico del patrimonio de la CA., el resto de normas de derecho público o de derecho privado que pudieran corresponder en cada caso concreto⁶. No es poco, pues, lo que se halla en el pórtico de la

⁵ Se sigue aquí la terminología que utiliza el CC para referirse a aguas, minerales y propiedad intelectual; bienes a los que, en una interpretación analógica, hay que unir también los montes, carreteras, autovías, resto de infraestructuras de transporte y comunicación y, en general y con preferencia, bienes de dominio público autonómico. El precepto autonómico aludido las singulariza en patrimonio viario, forestal, de las vías pecuarias, de suelo y vivienda, y universitario.

⁶ Por ejemplo, la legislación civil en lo que se refiere a la adquisición de la propiedad de los bienes y derechos del patrimonio autonómico por prescripción o por ocupación, o la legislación de expropiación forzosa y sobre el régimen de suelo y valoraciones cuando se trate de adquisiciones derivadas del ejercicio de la potestad expropiatoria pública. Así lo indican los artículos 15, 22, 23 y 24 LPAP, todos ellos de aplicación plena.

norma: ni más ni menos que el «mapa» de las regulaciones normativas en las que se contiene el régimen jurídico del patrimonio autonómico aragonés.

III. OTRAS DISPOSICIONES DE RÉGIMEN COMÚN: COMPETENCIAS GENERALES EN LA MATERIA E INVENTARIO PATRIMONIAL

Las diferencias entre las dos categorías de bienes y derechos que integran el patrimonio de la CAr. y, sobre todo, la determinación del régimen jurídico aplicable a cada una de ellas van a constituir, junto con las previsiones referidas al patrimonio empresarial autonómico, el núcleo del articulado del TRLPAR. Su análisis deberá ser, pues, la línea central de este trabajo. Pero antes de desarrollarla, no pueden quedar sin mención siquiera breve una serie de disposiciones de régimen común necesarias para comprender el sistema general diseñado por la norma. Me estoy refiriendo al reparto competencial existente en la materia y a la obligación de inventariar todo tipo de elemento patrimonial, con independencia de su naturaleza.

1. Las competencias generales sobre el patrimonio autonómico

A asignar las competencias más destacadas en relación con el patrimonio de Aragón entre los distintos órganos autonómicos procede el Capítulo II del Título I TRLPAR. De acuerdo con él, corresponden al *Gobierno de Aragón* las funciones generales de definición de la política patrimonial autonómica, fijación de los criterios de coordinación de las actuaciones patrimoniales públicas y avocación discrecional del conocimiento y autorización de cualquier acto de adquisición, enajenación y administración de bienes y derechos que integren el patrimonio aragonés. A ellas se suman las atribuciones específicas de gestión que le otorgue expresamente el articulado de la norma (algunas de las cuales se referirán en este trabajo) ya que, como regla general, las competencias de gestión se asignan al *Departamento de Hacienda y Administración Pública*, con un claro reforzamiento respecto de la normativa anterior. Este mismo Departamento detenta las competencias generales de propuesta, tutela y representación, así como la función de información preceptiva de Anteproyectos legislativos y Proyectos de reglamento que afecten al patrimonio autonómico. Por su parte, las tareas administrativas (tramitación de expedientes patrimoniales, recogida de datos y recopilación de información) corresponden a la *Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización* (artículo 7.2 TRLPAR.), mientras que al resto de Departamentos compete la aplicación de las instrucciones dadas por los órganos anteriores, ejercer las funciones de protección y administración de los bienes y derechos que tengan afectados o adscritos y solicitar al Departamento competente en materia de patrimonio los datos que precisen para una mejor utilización de sus bienes. En el caso particular de los *organismos públicos autonómicos*, serán los órganos que designen sus normas de

creación los que ejerzan las potestades y derechos sobre su patrimonio. En defecto de previsiones específicas al respecto, serán sus Directores o Gerentes los llamados a este fin.

Estas atribuciones competenciales evidentemente tienen sus consecuencias. Y no solo el viso positivo que supone que cada órgano, con sus alcances respectivos, disponga de facultades que le permiten realizar sobre ellos las actuaciones jurídicas que estime oportunas. También cabe una lectura desde el prisma de la responsabilidad, puesto que todos ellos están obligados a velar por su conservación y defensa (artículo 28 LPAP, básico), ejerciendo las potestades y acciones judiciales precisas para la salvaguardia de sus bienes, sin que puedan transigir judicial o extrajudicialmente sobre los bienes y derechos del patrimonio de Aragón ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre los mismos (salvo que medie Decreto del Gobierno de Aragón sometido a previo dictamen del Consejo Consultivo, artículo 19 TRLPar.). De esta manera, se trata de impedir que los poderes públicos dispongan al margen del ordenamiento de unos bienes que le son reconocidos como propios precisamente para coadyuvar al desempeño de las tareas que les corresponden. En el TRLPCA (artículo 8.5) también los ciudadanos aragoneses en pleno goce de sus derechos civiles y políticos tenían un deber matizado de defensa, en la medida en que, cuando lo creyeran necesario, podían requerir al Gobierno de Aragón —simplemente requerir: no se trataba de una acción pública análoga a la prevista en el artículo 68.3 LBRL en relación con los bienes de las Entidades locales— el ejercicio de las acciones citadas. Esta previsión no se contempla en la vigente Ley patrimonial, muy posiblemente como consecuencia de su escasa aplicación práctica.

2. Inventario patrimonial

Por supuesto, para la correcta gestión y defensa del patrimonio autonómico, resulta preciso conocer los bienes y derechos concretos que lo integran y su situación en cada momento. Y a estos efectos, los inventarios administrativos aparecen como herramientas especialmente apropiadas. El hecho de que tengan un alcance limitado —como ha señalado R. PARADA, no son otra cosa que relaciones de bienes que la Administración elabora para su propio conocimiento interno, sin añadir nada en cuanto técnica defensiva a las potestades exorbitantes que luego se examinarán, como no sea el constituir un principio de prueba por escrito dado el valor probatorio general que el CC asigna a los documentos que elaboran los funcionarios públicos— no anula la enorme utilidad que presentan en sí mismos. Por esta razón, el artículo 69.1 TRLPar. establece la obligación del Departamento de Hacienda y Administración Pública de confeccionar un Inventario General del Patrimonio de Aragón, cuya llevanza corresponderá a la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización y a las unidades con competencia en materia de

gestión patrimonial de los diversos Departamentos y organismos públicos (que actuarán como órganos auxiliares), según los casos⁷.

Como regla general, y salvo las excepciones puntuales que enumeran los apartados 1 y 3 del artículo 68 TRLPAr., en este Inventario General deberán incluirse todos los bienes y derechos que integran el patrimonio autonómico, con indicación de los datos necesarios para su administración. A diferencia de la normativa precedente, más detallada en este punto, no se singularizan cuáles son dichos datos, debiendo interpretarse no obstante que entre ellos se tendrá que reflejar su naturaleza, condición, destino, afectación, adscripción, forma de adquisición, contenido y valor. En todo caso, con estas previsiones, el TRLPAr. supera y perfecciona las determinaciones básicas fijadas por los apartados 1 y 4 del artículo 32 LPAP, que se limitan a establecer una obligación general e indeterminada de inventariar los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas, así como la exigencia de incluir como mínimo en dicho inventario los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos. La norma autonómica va más allá.

Se insiste de nuevo, porque así lo especifica el TR, que este Inventario General no tiene carácter de registro público, por lo que los datos que contiene (en permanente actualización) son información de apoyo para la gestión interna y la definición de las políticas patrimoniales autonómicas. Quiere decirse con ello que en ningún caso surten efectos frente a terceros ni sirven para hacer valer derechos frente a la Administración pública. La consulta de dichos datos por terceros solo procede como parte de un expediente, atendiendo a las reglas generales conforme a las que ejerce el derecho de acceso a archivos y registros administrativo ex artículo 37 LRJPAC, si bien podrá determinarse reglamentariamente el acceso de los ciudadanos a los datos más relevantes. Destaca finalmente el TRLPAr. la lógica imposibilidad de realizar actos de gestión o disposición de bienes o derechos integrantes del patrimonio aragonés sin la previa inscripción de los mismos en el Inventario General.

IV. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1. La afectación como elemento que determina la naturaleza demanial de los bienes. sus posibles variaciones

Ya es conocido que la circunstancia que determina la consideración demanial de los bienes y derechos integrantes del patrimonio autonómico es su afectación a un uso o servicio público. Efectivamente. Por contraposición a lo que

⁷ Vid los apartados 2 y 3 del artículo 69 TRLPAr., donde se enumeran en qué supuestos la llave del Inventario corresponde a aquel Departamento o a los órganos auxiliares.

sucede con los patrimoniales, los bienes de dominio público se singularizan por estar destinados a un uso general por parte de los ciudadanos o a posibilitar directamente la prestación de servicios públicos. Destino a cuyo señalamiento se procederá —ya veremos de qué manera y a través de qué herramientas jurídicas— siempre que se estime oportuno extraer esos bienes del tráfico jurídico y aplicarlos a los fines señalados. Y destino que, de ser preciso, podrá ser plural en relación con un mismo bien, con la única limitación que supone la necesidad de compatibilizar hipotéticas afectaciones secundarias con el uso o servicio principal que determina su demanialidad (artículo 84.1 TRLPAr.).

A. Variedad de bienes afectados, formas y clases de afectación

Es cierto que a simple vista, este cometido de uso o servicio público no se explica de la misma manera ni con la misma inmediatez en todos los bienes que muestran esa condición. En efecto, a algunos de ellos, por su propia conformación, resulta difícil imaginarlos en otra consideración que no sea la demanial. Sería el caso de una carretera autonómica, ya que ¿para qué se realizan estas vías si no es para permitir un uso general de las mismas que posibilite el desplazamiento de personas y mercancías? Otros, sin embargo, la detentan en atención a circunstancias concurrentes o a decisiones públicas concretas, sin que nada impida que pueda señalárseles otro destino, o incluso pasar a engrosar el elenco de los bienes patrimoniales. Sería el caso de los edificios propiedad de la CAr. que se destinan a alojar sus órganos propios: la desaparición de las razones que determinaron su afectación no influiría negativamente en su consistencia como tal bien, cabiendo otros destinos, incluido la enajenación.

Con esto que se indica no pretende iniciarse un capítulo de especulaciones dogmáticas en torno a la conocida distinción jurisprudencial y doctrinal entre «demanio natural» —bienes que por su naturaleza aparecerían abocados a su consideración demanial— y «demanio artificial» —bienes que cuya naturaleza no les impele a esta condición, y que son declarados dominio público en atención a su afeción puntual al uso y servicio público—. Es éste un problema complejo y discutido que no encuentra su foro apropiado en estas páginas. Y menos si se considera que el demanio natural, como ha sido identificado, escapa incluso a su posible atribución a los poderes públicos autonómicos. Como ya declaró expresamente el TC en su STC 227/1988, de 29 de noviembre sobre la Ley de Aguas, la potestad demanializadora en relación con el dominio público natural queda reservada al Estado, de tal manera que los bienes que lo integren siempre serán de titularidad estatal. Si falta esa premisa, no cabe hablar de demanio natural autonómico. De hecho, la única razón de haber aludido a las verificables diferencias entre los bienes que integran el dominio público autonómico es dejar nueva constancia de su variedad; de la falta de elementos comunes al margen de la afectación, lo que puede sorprender en un principio. Y es que, aunque con habitualidad suele tratarse de

bienes inmuebles, no existen impedimentos jurídicos a reconocer la demanialidad de bienes muebles o incluso de propiedades inmateriales, siempre que estén directamente afectados a un uso o un servicio público. Piénsese en los libros de una biblioteca pública. La variedad, por tanto, es grande, y mientras algunos bienes, por su naturaleza, se desvelan inmediatamente como demaniales, otros que carecen de aquélla necesitan demostrar su afectación para justificar dicha condición.

En cualquier caso, superando lo dicho, y también con independencia de que, como afirmara A. GUAITA, existan bienes que por sus características manifiesten una especie de predestinación o tendencia a la demanialización, lo que es indiscutible es que la declaración de un bien como dominio público es producto, siempre, de una decisión jurídica. La naturaleza no puede atribuir por sí misma esa condición a unos bienes que, de esta manera, la tendrían inexcusablemente. Todo lo contrario: es el legislador el que determina que un bien sea de dominio público, afectándolo a un uso o servicio público. El dominio público es una creación jurídica. Podrá plantearse si la realización de esa afectación a través de una Ley o utilizando un mero acto administrativo, pero lo que nunca cabrá cuestionar es la necesidad de una manifestación de voluntad pública.

La posibilidad que acaba de referirse —la del instrumento jurídico a través del cual proceder a la afectación— aparece recogida en el artículo 83 TRLPAr. De acuerdo con su apartado 1, la afectación podrá realizarse por *Ley de Cortes de Aragón* o por *acto expreso de la Administración de la CA.*, siendo libre, cuando menos en apariencia, la decisión de proceder con uno u otro instrumento jurídico⁸. Sin embargo, la lógica y la economía jurídicas parecen recomendar la reserva de la afectación legal para integrar en el dominio público autonómico categorías enteras de bienes⁹, apareciendo la afectación por acto administrativo como más apropiada para demanializaciones individualizadas. Más si, como explica el artículo 85, el procedimiento de afectación por la Administración se inicia a petición del Departamento u organismo público interesado, se tramita por la Dirección General competente en materia de pa-

⁸ Para solventar posibles dudas al respecto, se recuerda que la afectación realizada por Ley no requiere para ser válida de otras actuaciones adicionales a la propia aprobación de la norma. En ningún momento es precisa una actividad administrativa subsiguiente con efectos constitutivos: el bien ya está demanializado *ex lege*. Por supuesto, podrán realizarse actuaciones públicas consecuentes —caso de un deslinde entre los bienes que la Ley declara demaniales y otras propiedades colindantes—, pero nunca para perfeccionar la demanialidad.

⁹ Piénsese, por ejemplo, en la antecitada Ley 8/1998, de Carreteras de Aragón, en la que se considera dominio público autonómico todo el conjunto de infraestructuras viarias que discurran íntegramente por el territorio de la CA. y sean de titularidad de la misma. Parece lógico que la demanialización de la red viaria aragonesa se realice globalmente a través de una Ley, frente al absurdo que supondría la producción individualizada de actos administrativos sucesivos para realizar esta labor tramo por tramo o vía por vía.

trrimonio conforme a las reglas del procedimiento administrativo común establecidas en la LRJPAC, y se resuelve por el Consejero de Hacienda y Administración Pública —con señalamiento expreso de su carácter demanial, de los fines a los que se destine el bien o bienes afectados y del órgano al que quedan adscritos—, lo que determinará la extensión de la correspondiente acta de afectación y recepción de los bienes con intervención del Departamento competente y de aquél al que vayan a quedar adscritos, el cual asumirá desde ese momento las competencias de gestión que le correspondan. ¿Acaso la tramitación de un expediente como el descrito no parece llamar a la afectación singularizada de bienes? Hay que convenir que sí.

Además de expresa, la afectación por acto de la CAr. también podrá ser *tácita* o *presunta*. La primera se producirá en aquellos casos en que la Administración realice uno o varios actos que conlleven de forma implícita el destino de un bien o derecho al uso o servicio público. Servirían como ejemplos la adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, la aprobación por la Administración autonómica de programas, planes de actuación general o proyectos de obras o servicios que determinan la vinculación de bienes o derechos a fines de uso o servicio público, la adquisición de bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales, y la aprobación de un proyecto de reparcelación respecto a los terrenos de cesión obligatoria para su destino a los usos previstos en el planeamiento (letras c, d, e y f del apartado 2 del artículo 83 TRLPAr.). Por su parte, la afectación presunta surgiría como consecuencia de un destino continuado al uso o servicio público de bienes de dominio privado de titularidad autonómica o de sus organismos públicos, o cuando la Administración autonómica adquiera por prescripción (letras a y b del mismo precepto). Nótese que la nueva norma patrimonial no concreta un plazo para que ese destino continuado determine la afectación, lo que sí hacía el TRLPCA (dos o más años). En este punto, la norma aragonesa se ha sumado a la indeterminación de la LPAP cuando regula esta figura. En cualquier caso, cuando los Departamentos u organismos públicos tuvieran conocimiento de la producción de una afectación presunta, deberán ponerlo en conocimiento del Departamento de Hacienda y Administración Pública para su adecuada regulación (artículo 83.3), consistente en la extensión de la correspondiente acta de afectación y en su incorporación al Inventario como bienes y derechos de dominio público autonómico.

B. Variaciones en la afectación de los bienes y derechos de dominio público: mutación demanial, desafectación

Aunque es cierto que la afectación de bienes y derechos al demanio se realiza en principio de manera indefinida —en tanto resulten precisos para el uso o servicio público señalado—, esto no significa que deban mantener y esa condición obligatoria y permanentemente. Todo lo contrario: el ordenamiento jurídico —y el TRLPAr. no es en este punto una excepción— reconoce varia-

ciones en la misma, consistentes en una alteración del destino público de los bienes afectados o en una cesación de la propia afectación. En el primer caso estaríamos en presencia de una mutación demanial. En el segundo, de una desafectación.

A la *mutación demanial* se refieren los artículos 88 y 89 TRLPAr. De acuerdo con el primero, ésta se produce cuando se desafecta un bien o derecho del demanio autonómico y simultáneamente se procede a afectarlo a otro uso, fin o servicio público distinto, bien de la Administración de la CA. o de sus organismos públicos, bien —y esto es una novedad respecto de la norma precedente, que no contemplaba esta modalidad aunque jurídicamente era admisible— de otras Administraciones públicas. Dicho de otra forma: en la mutación siempre acontece un cambio en el destino concreto de los bienes demaniales que, sin embargo, sigue siendo público, lo que les hace mantener dicha condición. Cambio que puede consistir en la sola variación del uso o servicio al que se afectaban dentro del mismo Departamento u organismo al que estaban adscritos, en el acompañamiento a tal variación de una readscripción de los bienes a otro Departamento u organismo público distinto dentro de la Administración autonómica, o en la variación de destino en favor de usos o servicios públicos de la competencia de otra Administración distinta, con o sin cambio de titularidad de los bienes¹⁰. Ahora ya de manera expresa, todos son supuestos factibles.

Es el artículo 89 TRLPAr. el que se encarga de señalar los modos en que puede producirse la mutación demanial que, en todo caso, deberá ser expresa (artículo 88.2). Se prohíben así las mutaciones tácitas y presuntas —como lo hace la LPAP en el relación con los bienes demaniales del Estado, artículo 74.2—, excepción hecha de los supuestos de reestructuración orgánica. En estos casos, y salvo determinación en contrario en la correspondiente disposición, se entenderá que los bienes y derechos demaniales concernidos se mantendrán afectados a los mismos fines y funciones en el nuevo órgano de adscripción. Si éstos fuesen varios, será necesario un acuerdo de distribución de bienes y derechos entre todos ellos, en cuyo defecto decidirá el Consejero competente en la materia, previa remisión de las propuestas de distribución por parte de todos ellos a la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización (Disposición Adicional Octava TRLPAr.).

Las reglas de la mutación demanial expresa son distintas según el tipo de bien de que se trate. En el caso de bienes inmuebles, y tras la prosecución del

¹⁰ Cuando la mutación demanial conlleve la cesión de titularidad del bien o derecho de dominio público a otra Administración pública ésta habrá de destinarlo a la afectación prevista al menos durante treinta años tratándose de bienes inmuebles. En caso de incumplimiento de la finalidad de la mutación, el bien revertirá al patrimonio de Aragón, estableciéndose, en tal caso, las indemnizaciones que procedan por los daños y perjuicios que se hubieran causado (apartados 4 y 5 de este artículo 88).

correspondiente procedimiento administrativo incoado e instruido por aquella Dirección General, se requiere resolución del Consejero de Hacienda y Administración Pública, salvo que la mutación implique transmisión de titularidad a otra Administración, en cuyo caso resolverá el Gobierno de Aragón mediante acuerdo. En todo caso, se requerirá la suscripción de la correspondiente acta. Cuando la mutación de destino afecte a bienes muebles, serán los propios Departamentos, organismos o Administraciones interesados los que formalizarán las actas de entrega y recepción; instrumentos que perfeccionarán dicho cambio de destino. Por fin, la mutación de destino de bienes y derechos demaniales propios de los organismos públicos para el cumplimiento, dentro del organismo, de sus fines y servicios se acordará por el Consejero del Departamento del que dependan. Cuando vayan a cumplir fines y servicios de otro organismo de la Administración de la CA. el acuerdo corresponderá al Consejero competente en materia de patrimonio.

Aunque el TRLPAR. no lo señala expresamente, hay que destacar que no existe ningún impedimento jurídico a que las mutaciones demaniales se produzcan asimismo por determinación legal.

Por lo que respecta a la *desafectación*, fenómeno inverso a la afectación, son los artículos 86 y 87 TRLPAR. los que ofrecen su concepto, estableciendo en este sentido que «los bienes o derechos de dominio público perderán esta condición, adquiriendo la de dominio privado, en los casos en que (...) dejen de destinarse al uso general o al servicio público». Un requisito necesario para que la desafectación sea válida es su realización de forma expresa mediante resolución administrativa, aunque llegado el caso también deberá admitirse, pese a que no lo indique la norma, la desafectación mediante Ley, sobre todo en aquellos supuestos en que la afectación previa hubiese utilizado este instrumento. De cualquier modo, esta exigencia de manifestación expresa es congruente con la naturaleza de los bienes ante los que nos encontramos, ya que si, como se verá en un próximo apartado, una de las notas características del dominio público es su imprescriptibilidad, en ningún momento el transcurso de tiempo podrá dar lugar a la pérdida de esta condición; cuestión que podría acontecer de admitirse desafectaciones presuntas. Pese a no acarrear este riesgo descrito, la desafectación tácita tampoco es admitida, lo que supone una garantía en absoluto superflua dada la importancia que suelen tener éstos.

La competencia general para desafectar bienes del demanio aragonés corresponderá al Consejero competente en materia de patrimonio, previa instrucción del correspondiente procedimiento por la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, a iniciativa propia o a propuesta del Departamento que los tuviera afectados o al que correspondiese su administración. Si los bienes y derechos a desafectar son de titularidad de algún organismo público, aquella competencia se traslada al Consejero del Departamento del que dependa el mismo. Si la desafectación es de bienes muebles,

será competencia del titular del Departamento correspondiente. En ninguno de estos casos la desafectación alcanza plenos efectos hasta la recepción formal de los bienes por el Departamento competente en materia de patrimonio, bien mediante acta de entrega suscrita por aquella Dirección General y el Departamento que los tenía afectados, bien mediante acta de toma de posesión levantada por la misma Dirección General.

Hay dos excepciones a estas reglas comunes sobre la desafectación. La primera se refiere a los inmuebles sobrantes a resultas de un deslinde, que se incorporan al dominio privado autonómico previo levantamiento de acta de desafectación (artículo 79 TRLPAR.). La segunda, a los bienes revertidos como consecuencia de una expropiación forzosa cuyo fin no se ejecutó, que, como determina el artículo 54 LEF y reitera el 42.2 de la norma autonómica, quedarán implícitamente desafectados del mismo desde el momento en que se produzca dicha reversión.

2. Régimen de protección

Las consecuencias de la demanialidad no terminan con la identificación de los bienes y derechos afectados al uso o servicio público y con su señalamiento individualizado en esta condición. Todo lo contrario. Precisamente por aquel destino, el ordenamiento jurídico en general (LPAP) y el TRLPAR. en particular definen una serie de caracteres que les son propios, fijando también a su favor un elenco de prerrogativas destinadas a protegerlos. Con estas herramientas pretende garantizarse el cumplimiento de la misión pública a la que han sido asignados.

A. Caracteres: *inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad*

En línea con lo que proclama al máximo nivel el artículo 132 CE, el artículo 30.1 LPAP (pleno) identifica como caracteres propios de todos los bienes de dominio público la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad. Dicho con otras palabras: mientras éstos conserven tal carácter no pueden ser enajenados ni gravados de forma alguna, quedando excluidos a todos los efectos del tráfico jurídico privado. Tampoco cabe obtener su propiedad por prescripción adquisitiva, ni son posibles sobre ellos o sus rentas, frutos o productos, mandamientos de ejecución o providencias de embargo.

La intención de estos caracteres es clara, y pone de manifiesto el ya destacado talante garantizador: rechazando su libre disponibilidad por la Administración titular de los mismos, así como su apropiación por los particulares, el destino público que se les ha señalado queda asegurado. Por supuesto, esto no quiere decir que los particulares no pueden acceder al uso y disfrute de los bienes demaniales. Como se verá, caben utilizaciones singulares de los mismos, incluso de carácter privativo que, no obstante, requerirán para ser legítimas de un título jurídico específico otorgado por la Administración titular.

B. *Prerrogativas: registro, recuperación de oficio, desahucio, investigación y deslinde*

La demanialidad determina que el ordenamiento reconozca un régimen concreto para los bienes de esta naturaleza en el que, para asegurar la utilidad pública que les es propia, se contemplan una serie de prerrogativas y privilegios que superan las facultades que tiene cualquier particular en relación con sus bienes. Estas prerrogativas se señalan con carácter básico en el artículo 41 LPAP y más concretamente, en relación con los bienes demaniales autonómicos, el TRLPAR. reconoce a la CAR. (artículos 72 a 81) la protección que ofrecen la inscripción en el Registro de la Propiedad, así como las potestades de recuperación de oficio, desahucio administrativo, investigación y deslinde. El ejercicio de estas últimas corresponderá en todo caso al Consejero competente en materia de patrimonio, salvo que los bienes o derechos se encuentren afectados a un Departamento (siendo entonces la competencia del Consejero titular del mismo) u organismo público (cuando la competencia se ejercerá por el órgano que señale su norma de creación y, en su defecto, su Director o Gerente). En ambos casos, el órgano actuante deberá dar cuenta de las medidas adoptadas a la Dirección General competente en materia de patrimonio.

La posibilidad de que tales bienes —necesariamente de naturaleza inmueble, con los posibles derechos reales que sobre ellos pudieran existir— accedan al *Registro de la Propiedad* está hoy fuera de toda duda, habiéndose superado ya antiguas controversias al respecto derivadas de equívocas y restrictivas redacciones de la normativa hipotecaria. La actual redacción del artículo 5 del Reglamento Hipotecario y, más recientemente, la LPAP la superan con evidencia, estableciendo esta última la obligatoriedad de la inscripción registral de los bienes demaniales y sus actos de afectación (artículos 83.1, pleno, y 36.1, básico) y la promoción de la inscripción por parte de los propios Registradores de la Propiedad, quienes conociendo la existencia de bienes o derechos públicos no inscritos tendrán el deber de comunicarlo a los órganos encargados de su administración para que insten lo que proceda (artículo 39, pleno). Los únicos límites a la protección que confiere esta inscripción —presunción posesoria, evitación de inscripción y consolidación de derechos en contrario, acciones hipotecarias en defensa de la propiedad inscrita, etc.— estriban en las previsiones de la propia normativa registral, que solo la excluye respecto de los bienes integrantes del demanio natural de titularidad estatal, por lo que no se aplican a los bienes de dominio público aragonés. Por supuesto, obvia decir que el carácter demanial de los mismos no se verá afectado por dicho acceso, haciéndose constar expresamente en el asiento pertinente.

La inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes y derechos de la Administración autonómica deberá solicitarse por la Dirección General competente en materia de patrimonio, salvo en relación con los bienes adquiridos por expropiación forzosa y los integrantes de los patrimonios especiales,

que serán inscritos a solicitud del Departamento correspondiente. La inscripción de los bienes y derechos de los organismos públicos será solicitada por el órgano que corresponda conforme a lo previsto en el artículo 8.2 de la norma patrimonial, antecitado (artículo 72 TRLPAR.). Existe un deber de comunicación de los registradores en el caso de inscripciones registrales que afecten a inmuebles colindantes con otros pertenecientes a la Administración de la CAR. o sus organismos públicos. Estos supuestos, y para evitar supuestos de inscripciones contradictoras, deberán ser puestos en conocimiento de la misma Dirección General competente en materia de patrimonio (artículo 74).

Por otro lado, habida cuenta las citadas inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público autonómico, puede afirmarse la ilegitimidad de toda usurpación sin título de los mismos realizada por los particulares. Ésta es la razón por la que, como modo permanente y extrajudicial de tutela de la demanialidad, el ordenamiento jurídico —artículo 55 LPAP (básico), artículo 80 TRLPAR.— reconoce a la CAR. la potestad de *recuperación de oficio*, ejercitable en cualquier momento conforme a las reglas del procedimiento administrativo, con especial atención a la garantía de intervención de los interesados¹¹. La resolución que ponga fin a este procedimiento recuperatorio gozará de presunción de legitimidad y será inmediatamente ejecutiva, sin perjuicio de su posible impugnación en vía contencioso-administrativa. Distinta es la posible oposición judicial a cuestiones que, derivadas del ejercicio de la potestad, afecten a la titularidad del bien o derecho recuperado, en cuyo caso la competencia ha de situarse ante el orden jurisdiccional civil.

El artículo 81 TRLPAR. se refiere a la potestad de *desahucio administrativo*, que permite a la CAR. recuperar el pleno uso y disfrute de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su utilización por terceros. A diferencia del reintegro posesorio, el desahucio administrativo no parte de una ocupación ilegítima de los bienes de dominio público, sino de un verdadero derecho de uso y aprovechamiento detentado por un tercero. Derecho que, al extinguirse —por diversas razones: caducidad, rescisión, anulación, etc.—, y previa declaración expresa al efecto tras el correspondiente procedimiento administrativo (también con audiencia al interesado), determina la decisión unilateral de la Administración en orden a su recuperación. Dicha recuperación irá o no acompañada de indemnización según la causa de la extinción, e implicará la consiguiente desocupación por el tenedor en el plazo de ocho días, so pena de lanzamiento o imposición de multas coercitivas.

¹¹ De hecho, dos Sentencias del TSJ de Aragón fechadas el 11 y el 31 de mayo de 2005 declararon nulos sendos procedimientos de recuperación posesoria precisamente por falta de audiencia a los interesados. Además, este mismo artículo 80, al describir los rasgos generales del procedimiento, insiste expresamente en este trámite.

La acción de *investigación*, por su parte (artículo 77 TRLPAR.), consiste en la facultad reconocida a la CAR. para estudiar la situación en que se encuentran los bienes demaniales que presuntamente le correspondan con el fin de determinar su titularidad en caso de que ésta no les conste de modo fehaciente. El procedimiento conforme al que se desarrolla se describe detalladamente en este precepto, al que remito.

Pero quizás la prerrogativa que conlleva una protección más significativa del demanio autonómico va a venir constituida por el ejercicio de la potestad de *deslinde*, a cuyo través la CAR., en cuanto que titular, procede a fijar sus límites con el fin de diferenciarlos física y jurídicamente de los terrenos limítrofes que carecen de esta naturaleza. Esto implica una auténtica labor de preservación, ya que los bienes acreditados como demaniales en virtud de aquél —que no declarados: el deslinde se limita a precisar su alcance concreto una vez ya afectados a un uso o servicio público— resultan menos vulnerables a las usurpaciones ilegítimas que los bienes cuya extensión no queda precisada de esta forma. Y ello aun reconociendo que, a diferencia de lo dispuesto en otras normas sectoriales previas como la Ley de Costas, la Ley de Vías Pecuarias o el TRLAg., el artículo 53.2 LPAP (pleno) no ha ampliado los efectos del deslinde, y no reconoce que su aprobación declare además de la posesión, la titularidad dominical a favor de la Administración titular de los bienes cuya demanialidad se delimita, como ocurre en los citados textos. Efectivamente, este precepto establece que «en todo caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes, siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria» (certificación administrativa justificativa del título y modo de adquisición de los bienes en caso de carecer del título escrito de dominio), lo que ha de interpretarse solo como la obligación de asiento registral de los límites que señale aquélla, quedando conformada así la extensión de los bienes y resultando inscrita en el Registro de la propiedad en dichos términos, coincidan o no con los preestablecidos en caso de que hubiesen sido objeto de inscripción previa. La resolución de deslinde se ajusta a sancionar un estado posesorio de los bienes y, a su consecuencia, a inscribir en el Registro el alcance exacto de los bienes deslindados, sin que pueda imponerse, como ocurre en el caso de los deslindes especiales de costas, aguas y vías pecuarias, a las inscripciones registrales amparadas por la presunción de legalidad que les reconoce la normativa hipotecaria, y que reclama ser desvirtuada por los Tribunales del orden jurisdiccional civil¹².

¹² En realidad, un correcto entendimiento del artículo 53.2 LPAP demuestra que la inmatriculación de los bienes deslindados en el Registro deriva realmente de la certificación acreditativa del dominio que exige el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, y no de la resolución aprobatoria del deslinde que, sin la compañía de aquélla, carecería de dicha virtualidad (SSTS 29 abril, 4, 27 y 28 mayo y 19 junio 1998, entre muchas otras).

El ejercicio de la potestad de deslinde se realizará de conformidad con las reglas del procedimiento administrativo común, no pudiendo instarse simultáneamente procedimiento de deslinde judicial o juicio posesorio sobre el mismo objeto. Así, sucintamente, podrá ser iniciado de oficio o a instancia de parte (habiendo de notificarse el acuerdo de iniciación al Registro de la Propiedad correspondiente para su anotación marginal y a cuantas personas se conozca con derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde, y publicándose también en el BOA y en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar), tendrá resolverse en un plazo máximo de 18 meses so pena de caducidad y, una vez firme (y si resulta necesario, previo amojonamiento con la intervención de los interesados que lo soliciten), se inscribirá en el Registro de la Propiedad (artículo 78 TRLPAr.). En el caso de que resultasen del deslinde terrenos sobrantes, podrán desafectarse en la forma prevista en la Ley, reintegrándose entonces en el patrimonio autonómico en la condición de bienes de dominio privado (artículo 79).

C. Deberes y responsabilidades sobre el demanio: la ausencia de régimen sancionador y la obligación de reparar

La protección del demanio autonómico también se plantea definiendo un elenco de deberes y responsabilidades sobre los bienes que lo integran. Como ya se adelantó, los artículos 28 y 29.2 LPAP fijan con carácter básico la obligación general de las Administraciones públicas de defender y proteger los bienes que componen su patrimonio, demaniales incluidos. Obligación que perfeccionan los también básicos artículos 61 y 62, referidos al deber de cooperación en la defensa de los patrimonios públicos que tienen el personal al servicio de aquéllas y los ciudadanos. A nivel autonómico, el artículo 64 TRLPAr. reitera dicha obligación general tanto de la Administración de la CA. como de los titulares de cualesquiera derechos sobre los mismos, si bien en términos parcos («los titulares de los órganos competentes que tengan a su cargo bienes o derechos del patrimonio de Aragón, así como los titulares de cualesquiera derechos sobre los mismos, están obligados a velar por su conservación y defensa, en los términos establecidos en la legislación estatal básica y de aplicación general y en este Título»), que contrastan con el mayor detalle con que el anterior TRLPCA se refería a esta cuestión.

Normalmente, la contravención de estas obligaciones genéricas de protección determinan la exigencia de responsabilidades a los sujetos incumplidores, consistentes la mayoría de las veces en la imposición de las sanciones que correspondan en función del tipo de infracción que constituya la conducta de que en cada caso se trate. Pero sorprendentemente, y apartándose de la referencia constante que es para ella la LPAP (que sí lo prevé), la nueva norma patrimonial aragonesa ha optado por no diseñar un régimen sancionador específico en la materia. El legislador explica su decisión en la a su juicio escasa efi-

cacia que presentan este tipo de determinaciones, al solaparse parcialmente con el régimen penal de aplicación preferente —muchas infracciones administrativas están además tipificadas como delitos o faltas en el CP—, y al resultar ineficaz en el resto de previsiones propias, si se toman como referencia los contadísimos expedientes sancionadores patrimoniales que se han instruido en los 25 años de vigencia de la legislación aragonesa precedente. Por esta razón, el artículo 152 TRLPAR. parte en este punto de una remisión genérica al régimen penal, centrandó sus determinaciones en la regulación de la obligación de reparar los daños causados al patrimonio de Aragón por acción u omisión, interviniendo dolo, imprudencia o negligencia.

Sin duda, se trata de una decisión curiosa —ninguna conducta está descrita como infracción administrativa y, en consecuencia, no hay sanciones anudadas para aquellas actuaciones que lleguen a causar dichos daños—, pero también problemática, puesto que implica que, salvo que la conducta lesiva para los bienes y derechos integrantes del patrimonio autonómico esté descrita como infracción en la legislación sectorial que pudiera aplicarse a los mismos —piénsese, por ejemplo, en la legislación de carreteras— y, a su amparo, pueda proseguirse el correspondiente procedimiento administrativo sancionador, el resto de conductas deberán enjuiciarse ante la jurisdicción penal. Siempre en su caso, obviamente, pues será preciso que tengan encaje en el tipo correspondiente, ya que, en el supuesto contrario, no cabrá acudir a vía represora alternativa alguna, al margen de la citada obligación de reparación.

Como es propio del deber reparador, el mismo comprende la obligación de restitución de los bienes a su primitivo estado (o, en su defecto, el pago de la valoración dineraria de los mismos) y la indemnización por los daños y perjuicios causados. El plazo de prescripción de la obligación de reparar es de cuatro años desde que se produjo la acción u omisión determinante del daño. En cuanto a los órganos competentes para establecerla, el artículo 156 TRLPAR. señala a la Dirección General competente en materia de patrimonio cuando la valoración de los daños no supere los diez mil euros, y al Consejero competente en el resto de casos.

3. Uso y aprovechamiento. en especial, la autorización y la concesión demaniales. las reservas demaniales

Como se apuntó con anterioridad, el hecho de que la CAr. no pueda disponer libremente de unos bienes que están protegidos por sus caracteres propios no ha de identificarse con la prohibición de que los particulares puedan acceder a su uso y aprovechamiento. De hecho, y en congruencia con su afectación a un uso público, la primera propensión de tales bienes es ser objeto de utilización generalizada y libre por parte de los ciudadanos (*uso común general*), admitida por el ordenamiento jurídico (y también por el TRLPAR., artículos 102.1 y 103.1) siempre y cuando el uso por unos no limite su disfrute por

otros, no afecte a su naturaleza ni contravenga lo establecido en los actos de afectación o adscripción y en las disposiciones que les sean de aplicación. Pero junto con éste, la norma también reconoce la posibilidad de otros usos más restrictivos, ya no libres sino necesitados de un título administrativo que los permita. Es el caso de los *usos comunes especiales* (denominados por el TRLPAR. «usos que implican un aprovechamiento especial del dominio público», artículo 102.2) que, sin impedir el uso común, conllevan sin embargo circunstancias especiales (peligrosidad o intensidad, preferencia en casos de escasez, obtención de rentabilidad singular y cualesquiera otras semejantes) que determinan un exceso de utilización o un menoscabo de éste. Por esa razón, exigen autorización administrativa o, si su duración es superior a cuatro años, concesión (artículo 103.3). Y también es el caso de los *usos privativos* en favor de sujetos individualizados que, por imposibilitar la libre utilización de los bienes por otras personas, requieren asimismo concesión, aunque será suficiente con una autorización si la ocupación del demanio se efectúa únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles (artículos 102.3 y 103. 2 y 3)¹³. Resulta pues evidente que es la intensidad de cada utilización concreta la que, dentro de cada tipo de uso, va a determinar el título requerido, poniendo de manifiesto, como ha destacado insistentemente la doctrina, que la clásica dualidad autorización/concesión y las notas que permitían diferenciar ambos títulos han quedado superadas por la realidad jurídica, actuando los dos como una única institución que, con un régimen básico común sucesivamente unificado, solo se diferencian en el alcance, potencia y permanencia del uso que permiten. Pese a lo claro de esta afirmación, la tradición formal sigue manteniéndose, y de hecho, siguen reiterándose en la norma patrimonial aragonesa y en la legislación básica afirmaciones en la línea de la misma, que son sustantivamente matizadas (cuando no desmentidas) a renglón seguido por regulaciones como la descrita. En todo caso, y al margen de ello, lo que es incuestionable es que la exigencia de título habilitante para estos dos últimos tipos de uso viene impuesta con carácter básico por el artículo 84.1 LPAP («nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes del dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos»), reiterado prácticamente en sus mismos términos por el 101.1 TRLPAR.

Pero además de al uso público, los bienes demaniales también pueden estar afectados a un servicio público. Siendo así, su utilización queda supeditada a lo que dispongan las normas que lo regulen y, en su defecto, a lo establecido en la Ley patrimonial. En aquellos supuestos en que la prestación del servicio no esté regulada, los bienes y derechos destinados al mismo se utilizarán de con-

¹³ No se establece expresamente en el TRLPAR, pero hay también que admitir la posibilidad de usos privativos de bienes del demanio autonómico por determinación legal, a semejanza de decisiones en este sentido adoptadas por diversas normas estatales.

formidad con lo previsto en el acto de afectación o adscripción y, nuevamente en su defecto, por lo establecido en la Ley y en sus disposiciones de desarrollo. Así lo dispone el artículo 104 TRLPAr. con clara analogía con lo establecido por los artículos 87 y 88 LPAP en relación con los bienes del Estado.

Estos bienes afectados a un servicio público pueden, llegado el momento, y de modo temporal, ser objeto de autorizaciones especiales de uso en favor de personas físicas o jurídicas determinadas, públicas o privadas. Es el caso, por ejemplo, de su utilización para la organización de conferencias, seminarios, presentaciones u otros eventos, nunca por plazo superior a treinta días. En estos supuestos, el titular del Departamento que tenga afectados los bienes o el órgano rector del organismo público que los tuviera afectados o adscritos serán los competentes para expedir la correspondiente autorización, debiendo determinar en este título tanto las condiciones de utilización del inmueble (que no podrán menoscabar su uso por los órganos administrativos que lo tuvieran afectado o adscrito) como la contraprestación a satisfacer por el solicitante. Los mismos órganos también podrán autorizar el uso de esos bienes para el cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas, previo informe motivado favorable del Departamento competente en materia de patrimonio, por cuatro años (artículo 105 TRLPAr.). De nuevo la semejanza con lo dispuesto en el artículo 90 LPAP respecto a los bienes del demanio estatal afectados a un servicio público es evidente.

En cualquier caso, éstas últimas que acaban de referirse son situaciones especiales. Mucho más habituales van a ser los supuestos de usos que implican un aprovechamiento especial del dominio público o un uso privativo de bienes de dicha condición. Por esa razón, el TRLPAr. regula con mayor grado de detalle los títulos que habilitan para ello: las autorizaciones y las concesiones demaniales.

A. La autorización demanial: marco normativo y condiciones, procedimiento, contenido y extinción

La regulación que hace el TRLPAr. sobre las autorizaciones demaniales no presenta ninguna novedad significativa respecto a las previsiones generales y básicas de la LPAP. Por esa razón, se formula un recorrido rápido por las determinaciones de los artículos 106 a 118 referidas a las mismas.

Lo primero que recuerda la norma aragonesa en este punto es su propio carácter supletorio en relación a la legislación especial de aplicación a estos títulos en función del tipo de bien cuyo uso se autorice (artículo 101.3); normativa, obviamente, de necesaria alineación con aquéllas determinaciones de la LPAP. Será dentro de este marco donde el Consejero de Hacienda y Administración Pública podrá aprobar condiciones generales para el otorgamiento de determinadas autorizaciones de uso, que deberán ser publicadas en el BOA. En su defecto, el titular del Departamento al que se encuentren afectados los bienes

o el del Departamento al que está adscrito el organismo público responsable de los mismos, previo informe de aquél, podrá establecerlas, bien con alcance general para determinadas categorías de bienes, bien para supuestos concretos. También se requerirá el mismo informe cuando pretendan establecerse excepciones a las citadas condiciones generales (artículo 106.1 y 2 TRLPAr.).

El procedimiento para otorgar el título autorizador podrá iniciarse a solicitud del interesado o de oficio, debiendo en este caso el órgano competente justificar su necesidad o conveniencia para el cumplimiento de los fines públicos que le competen, el hecho de que el bien haya de continuar siendo de dominio público y la procedencia, en su caso, de la adjudicación directa (artículo 112). La conclusión de dicho procedimiento vendrá dada por la denegación o el otorgamiento —siempre de carácter temporal: su duración máxima, incluidas prórrogas, no podrá exceder de cuatro años— de la autorización, que corresponderá al titular del Departamento responsable de los bienes o a los rectores del organismo que los tenga adscritos o a cuyo patrimonio pertenezcan (artículo 111 TRLPAr.). El otorgamiento tiene en principio carácter reglado (artículo 92.1 LPAP, básico, artículo 107.1 TRLPAr.: «las autorizaciones se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas...»), si bien en supuestos de número limitado de títulos (por la cantidad de bienes a usar, el tipo de uso pretendido o cualquier otra circunstancia) se procederá a asignarlas en régimen de concurrencia competitiva —habitual en el otorgamiento concesional— conforme al procedimiento descrito en el artículo 113 TRLPAr. También se admite el sorteo cuando no hayan de valorarse condiciones especiales en los solicitantes y si no se hubiese establecido otra cosa en las condiciones por las que se rigen los títulos¹⁴. Asimismo, podrá exigirse a los solicitantes de autorizaciones garantía del uso del bien y de su reposición o reparación, o indemnización de daños en caso de alteración.

El contenido mínimo de las autorizaciones será el señalado por el extenso artículo 109 TRLPAr., a cuya lectura remito, sin perjuicio de los demás extremos que puedan venir impuestos por las condiciones generales o particulares aplicables a las mismas. Por lo que respecta a su extinción, son diversas las situaciones que la determinan, y junto con las causas comunes reconocidas con carácter básico por los artículos 92.4 y 100 LPAP (que los artículos 107.4 y 114 TRLPAr. reiteran: revocación unilateral sin indemnización por razones de interés público¹⁵, muerte o incapacidad sobrevenida del titular, caducidad, rescate, mutuo acuerdo, incumplimiento, etc.), la norma aragonesa

¹⁴ En línea con la señalada unificación de regímenes, téngase en cuenta que el propio hecho de la limitación de títulos autorizatorios es un hecho extraño a la naturaleza inicial de la figura, y tiene como consecuencia necesaria, como se ha visto, la matización de la condición inequívocamente reglada de su otorgamiento y la aproximación al modelo concesional.

¹⁵ En el próximo apartado formularé una crítica a esta causa de extinción de las autorizaciones establecida con carácter general.

señala también el supuesto de desafectación del bien demanial objeto de autorización de uso, que atenderá a las reglas de liquidación del título previstas en el artículo 116¹⁶.

Las autorizaciones de uso derivadas de contratos públicos tienen en el TRLPAR. una referencia específica. Conforme a la misma, en aquellos casos en la ejecución de uno de ellos requiera la utilización de bienes de dominio público, la autorización al efecto —a otorgar por el Departamento u organismo público que los tenga afectados o adscritos, artículo 106.3— se entenderá implícita en su adjudicación, debiendo darse cuenta de ello al Departamento competente en materia de patrimonio, con el fin de que lo incluya en el Inventario General del Patrimonio de Aragón (artículo 118).

B. Las concesiones administrativas para el uso privativo del demanio autonómico

Muchas de las determinaciones que acaban de exponerse en relación con la autorización también resultan de aplicación a las concesiones demaniales. Es el caso del marco normativo y condiciones para su otorgamiento, órganos competentes al efecto, modos de iniciación y procedimiento en régimen de concurrencia competitiva, y causas de extinción. No podía ser de otro modo, si aceptamos la unificación entre los regímenes de ambas figuras antes mencionada. Sin embargo, eso no impide que tanto en la legislación básica como en el propio TRLPAR. existan algunas previsiones singulares, en consideración al mantenimiento, mucha veces formal, de las dos categorías diferenciadas.

Por ejemplo, y en lo que ha venido constituyendo un rasgo clásico de distinción entre autorizaciones y concesiones, las normas de patrimonio no consideran a estas últimas títulos de otorgamiento reglado. Por esta razón, la regla general, y no la excepción como en el caso de las anteriores, es la prosecución al efecto de un procedimiento en régimen de concurrencia, admitiéndose su otorgamiento directo solo en supuestos singulares debidamente justificados o establecidos en las Leyes (artículo 93.1 LPAP, básico, artículo 110.2 TRLPAR.). Sin embargo, este hecho queda matizado en la práctica, pues ya ha habido ocasión de comprobar cómo la autorización se presta a la discrecionalidad administrativa en los supuestos, nada infrecuentes, de limitación de títulos. También es importante retener que a lo que faculta la concesión es a la utilización privativa de bienes del demanio autonómico, constituyéndose en su virtud un derecho real administrativo sobre ellos en favor del concesionario —extensible a las infraestructuras fijas construidas para el ejercicio de la actividad autorizada, asimilable en su contenido al del propietario, artículo 97 LPAP,

¹⁶ Y que irá acompañada de un derecho de adquisición preferente en caso de enajenación posterior (salvo supuestos de cesiones gratuitas o transferencia de titularidad en favor de Administraciones u organismos públicos, fundaciones o instituciones públicas, y organismos internacionales) para los titulares de derechos vigentes sobre ellos que resulten de concesiones o autorizaciones otorgadas cuando aún eran demaniales (artículo 117 TRLPAR.).

pleno—, manifestado y determinado por la exclusividad de uso que garantiza. De esta manera, la titularidad demanial sigue inafectada, como corresponde a unos bienes insusceptibles de adquisición por prescripción.

El hecho de que la concesión otorgue al concesionario un derecho real de uso privativo del demanio explica que, a la hora de referir el contenido mínimo que debe reflejar este título, el artículo 110.1 TRLPAR. excluya de las menciones comunes del artículo 109 la aceptación de su revocación unilateral sin indemnización por razones de interés público, que sí deberá reflejarse en las autorizaciones. La explicación sería lógica en el caso de mantenerse la clásica diferencia entre ambos tipos de título, que partía de que solo la concesión generaba un derecho al uso privativo del demanio, mientras que la autorización suponía un acto de tolerancia administrativa o, todo lo más, permitía la realización de un uso más intenso del demanio (incluso privativo) pero de menor entidad o vocación transitoria. Y por ende, precario. Con estas condiciones, sí cabría reconocer la posibilidad general de revocaciones unilaterales de las mismas sin derecho a indemnización cuando resultasen incompatibles con otras actividades de mayor interés público, y negarla en el caso de la concesión. Sin embargo, hoy no cabe defender unívocamente este modelo de autorización administrativa. La autorización, como ha podido constatarse supra, ampara algunos supuestos de usos privativos del demanio que, pese a no requerir instalaciones fijas, en modo alguno suponen meras situaciones administrativas sin entidad jurídica propia. Se trata de derechos a la utilización privativa de un bien demanial que presentan eficacia erga omnes y cuya privación exige la consecuente indemnización. Y viceversa: hay usos que se consideran «de especial intensidad» pero que, en el momento en que su extensión temporal supera los cuatro años, pasan a exigir el título generador de un derecho ex novo, como un auténtico uso privativo. Considero por ello que ambos casos estaríamos ante una misma realidad: títulos que posibilitan un uso del demanio semejante. Por esta razón considero criticable la generalización de la posibilidad de revocación sin indemnización en el caso las autorizaciones y la consecuente obligación de reflejar en su contenido la aceptación de ello: no hay razones sustantivas que la justifiquen en todo caso. Lo que se observa en afirmaciones como la descrita es un dogmatismo que la propia norma desmiente, al unificar en muchos puntos el régimen de base de ambos tipos de títulos, hoy más diferenciados nominal que jurídicamente.

Una vez adjudicada la concesión existe obligación de formalizarla en documento administrativo, que será título suficiente para su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad (artículo 110.3 TRLPAR.). Aunque no es obligatorio, esta adjudicación podrá llevar anudada la exigencia de contraprestación en forma de tasa por el uso privativo permitido, salvo que éste no reporte utilidad económica al concesionario o las condiciones que se le exigen la anulen o hagan irrelevante. Lógicamente, las concesiones son títulos temporales que no pueden exceder el plazo máximo de setenta y cinco años

establecido con carácter básico por el artículo 93.3 LPAP, salvo que normas especiales que les sean de aplicación establezcan un plazo inferior.

La extinción de la concesión se producirá, recuérdese, por las mismas causas que la autorización. Una vez extinguida, el ordenamiento impone al concesionario la obligación de demoler las instalaciones fijas existentes sobre el bien, salvo previsión expresa en otro sentido por la propia concesión o decisión de la Administración concesionaria. En caso de rescate concesional, el titular será indemnizado por los daños y perjuicios causados como consecuencia de esa extinción anticipada, teniendo en cuenta los derechos de los acreedores hipotecarios cuya garantía aparezca en esa fecha inscrita en el Registro de la propiedad (artículo 101 LPAP, artículo 115 TRLPAR.).

C. *Las reservas demaniales*

Lo expuesto hasta ahora viene referido a la utilización de los bienes de dominio público autonómico por los particulares. Pero ésta no es la única posible, pues junto a ella no hay que olvidar la que realiza sobre los mismos su propia Administración titular. Y no solo la que consiste en usos de carácter genérico, propios de bienes destinados a la prestación por aquélla de servicios públicos —piénsese en las dependencias administrativas, sedes de los servicios burocráticos de la Administración—, totalmente compatible con el acceso general de los particulares usuarios de tales servicios. También, obviamente, la de carácter privativo, análoga a la vista en relación con los particulares, pero en esta ocasión realizada por la propia CAR. A estos usos privativos por parte de la Administración —reservas demaniales en la terminología apropiada— se refiere el artículo 119 TRLPAR., en términos muy similares a los previstos para los bienes estatales por el artículo 104 LPAP.

De acuerdo con este precepto, siempre que existan razones de utilidad pública o interés general que lo justifiquen, y en ejercicio de las potestades dominicales que le corresponden, la CAR. podrá reservarse, mediante acuerdo del Consejero competente en materia de patrimonio que deberá publicarse en el BOA e inscribirse en el Registro de la Propiedad, el uso exclusivo de bienes destinados al uso general. Esta reserva impedirá cualquier uso incompatible por terceros, al prevalecer frente a ellos y llevar implícita la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios de los derechos que los justificasen. Su duración se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordó. Pese a la parquedad del precepto, o precisamente por ella, son varias las cuestiones sobre las que conviene hacer unas sucintas reflexiones.

La primera de ellas hace referencia al tipo de bienes demaniales sobre los que cabe establecer una reserva en favor de la Administración. En este punto, entiendo que el hecho de que el citado artículo 119 aluda a «bienes destinados al uso general» como susceptibles de la misma no ha de interpretarse

como una llamada exclusiva a un tipo de bien demanial determinado, particularmente —como interpretó M. BALLBÉ en su pionero estudio sobre la figura— a los bienes sobre los que caben usos privativos. Todos los bienes de dominio público autonómico susceptibles de ese uso general (común, especial o privativo) pueden, de darse los condicionantes oportunos, ser reservados al uso exclusivo del poder público. Sí hay que destacar, sin embargo, que no se alude a la posibilidad de reserva demanial de bienes afectados a un servicio público, lo que es lógico si se tiene en cuenta que están destinados a la prestación del mismo y su reserva al uso exclusivo por la Administración implicaría cesar en ella.

Una segunda cuestión es la relativa a la indeterminación que caracteriza al hecho mismo que justifica la reserva: la existencia de razones de utilidad pública o interés social. Quiere decirse con esto que, desde el momento en que la norma autoriza a la Administración para reservarse bienes del demanio, ésta goza de una potestad discrecional en orden a decidir el ejercicio de tal habilitación, siempre anudado a un provecho general que, precisamente, deberá apreciar. Y que, como tal potestad discrecional, podrá ser controlada por los Tribunales de Justicia. Apréciense cómo, alineándose con el *modus operandi* habitual, la regulación que hace de la figura el TRLPAR. sitúa en el Ejecutivo autonómico el deber de advertir aquella existencia y, en definitiva, de proceder a la reserva demanial a través del oportuno acto administrativo —declarativo de las potestades dominicales que corresponden a la Administración a juicio del M. BALLBÉ, constitutivo de una situación jurídica nueva y, por tanto, modificador de la situación preexistente en consideración de J. BARCELONA—, con independencia de que, en situaciones excepcionales, llegara a hacerse uso de otras posibilidades extraordinarias accionadas en ocasiones por el ordenamiento español —reserva *ex* norma con rango de Ley o disposición de carácter general como supuestos significados—.

Una última y breve referencia a la suerte que corresponderá a los usos que pudieran preexistir sobre los bienes objeto de reserva, singularmente los privativos. En este caso, parece claro que el carácter expropiatorio de la actuación determinaría la aplicación de la LEF, dando entrada a los mecanismos compensatorios previstos en la misma.

D. Reglas específicas sobre la utilización de edificios administrativos

Igual que hace la LPAP en relación con el patrimonio estatal, el legislador aragonés ha decidido incluir en el cuerpo del TRLPAR. un conjunto de disposiciones específicas referidas a la utilización de los edificios administrativos, inspiradas en las reglas elementales de la buena administración. La semejanza entre los preceptos de ambas normas es total, pudiendo afirmarse que el texto autonómico ha trasladado, con las necesarias adaptaciones orgánicas, las previsiones establecidas en la norma aprobada por las Cortes Generales.

El artículo 120 TRLPAR. comienza definiendo qué se entiende por tales¹⁷, para pasar inmediatamente a centrarse en la que es la principal decisión normativa: la aprobación por el Gobierno de Aragón de *programas de actuación* para la optimización del uso de los edificios administrativos y la cobertura de nuevas necesidades a través de la construcción, adquisición o arrendamiento de inmuebles. Paradójicamente, la norma no explica qué ha de entenderse por dicha optimización, deduciéndose que asume el concepto del texto estatal, considerando la clara inspiración que le supone. Esto es: el resultado del conjunto de análisis técnicos y económicos realizados sobre inmuebles existentes, de previsión de la evolución de la demanda inmobiliaria por los servicios públicos, de programación de la cobertura de necesidades y de intervenciones de verificación y control con el fin de identificar, en un ámbito territorial o sectorial determinado, la mejor solución para satisfacer las necesidades contrastadas de edificios de uso administrativo en el ámbito geográfico o sectorial considerado, con asunción de las restricciones económicas, funcionales o de naturaleza cultural o medioambientales que se determinen.

Estos programas se concretarán a través de la elaboración de *planes de optimización* de ámbito territorial o sectorialmente más reducido —porque ambos criterios podrán manejarse en su elaboración, artículo 123 TRLPAR.—, acordados por la Dirección General competente en materia de organización y servicios (hoy la misma de Contratación, Patrimonio y Organización) y aprobados por el Consejero con la misma competencia, previa consulta a los Departamentos afectados. En ellos se analizará detalladamente la situación, características y nivel de ocupación de los inmuebles concernidos y las medidas y actuaciones que se consideren más adecuadas para optimizar su uso, tratándose, pues, de un típico plan administrativo caracterizado por su carácter no vinculante. Eso no implica su desatención, correspondiendo la ejecución de las medidas contenidas en el mismo a las unidades a las que afecten, bajo supervisión de aquella Dirección General. Ésta misma será la encargada de financiar con cargo a sus créditos presupuestarios las actuaciones contempladas en dichos planes no atribuidas a ningún órgano u organismo.

El TRLPAR. también alude brevemente a la ocupación por terceros de espacios en edificios administrativos del patrimonio de Aragón, que solo se ad-

¹⁷ Los destinados a oficinas y dependencias administrativas de los órganos estatutarios de la CA. y de la Administración autonómica y sus organismos públicos, los destinados a otros servicios públicos que se determinen reglamentariamente, los terrenos adquiridos por la misma Administración autonómica y sus organismos para la construcción de inmuebles destinados a esos fines y, como cláusula residual que extiende tal consideración a la práctica totalidad de los edificios patrimoniales, los que pertenezcan al patrimonio de Aragón y fuesen susceptibles de ser destinados a los fines anteriores, con independencia del uso al que estuviesen siendo dedicados en cada momento. Se puede afirmar, pues, que no estamos ante reglas exclusivas de uso de bienes de dominio público. Ni siquiera, siendo estrictos, ante previsiones de uso de unos bienes específicos como son los edificios administrativos: se trata más bien de previsiones de planificación de su uso futuro.

mitirá excepcionalmente cuando se efectúe para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante (cafeterías, cajeros automáticos, oficinas postales, etc.), o para la explotación marginal de espacios no necesarios para los servicios administrativos. En ningún caso deberá entorpecer o menoscabar la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él, teniendo que estar amparada en todo caso por un contrato que la permita, formalizado conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público (artículo 125 TRLPAr.).

V. LOS BIENES PATRIMONIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Como ya se avanzó, los bienes patrimoniales de la CAr. se definen por contraposición con los bienes demaniales, considerándose tales todos aquéllos que sean de su titularidad y no estén afectados a un uso o servicio público. Así, se trata de un tipo de bienes perfectamente asimilables a los que integran los patrimonios particulares, teniendo por ello la consideración de bienes privados y quedando sometidos a las reglas generales del derecho privado. Solo supletoriamente se sujetarán a derecho administrativo en lo que se refiera a cuestiones de competencia y procedimiento (artículo 5.3 TRLPAr.). Salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos del patrimonio aragonés se entienden adquiridos con carácter de dominio privado, sin perjuicio de su posterior afectación a un uso o servicio público (artículo 12.1 de la misma norma).

1. Adquisición, enajenación y otras formas de disposición

A. *Adquisición: analogías con la normativa común y sus excepciones*

Precisamente por esa consideración privada de los bienes patrimoniales, la CAr. y las entidades públicas de ella dependientes pueden proceder a su adquisición de manera análoga a la utilizada por los particulares para conformar su patrimonio: mediante hechos, actos y negocios jurídicos, onerosos o gratuitos, *inter vivos* o *mortis causa*, por accesión, ocupación, prescripción y demás formas admitidas en derecho, respetando las reglas generales establecidas al respecto por el CC, tal y como recuerdan los artículos 22 y 23 LPAP (de aplicación plena) en relación con la prescripción adquisitiva y la ocupación. Sin embargo, esta analogía no empece que, en atención a la naturaleza pública del sujeto titular del patrimonio, se introduzcan modulaciones y condiciones propias del derecho administrativo en relación con determinadas formas de adquisición. Así, si se trata de *adquisiciones a título oneroso de bienes inmuebles*, la regla general va a ser el concurso público con adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa mediante pluralidad de criterios (no solo precio), salvo que se acuerde la adquisición directa, previa tasación, en los supuestos

contemplados por el artículo 24.4 TRLPAR. (atención a circunstancias concurrentes, adquisición a otra Administración pública, licitación previa desierta, etc.). Si dichos inmuebles se encuentran todavía en construcción, solo podrán adquirirse excepcionalmente y por causas debidamente justificadas, de acuerdo con las cautelas y garantías físicas, jurídicas, económicas y temporales descritas en el artículo 25.1. También el concurso público es el procedimiento para la *adquisición onerosa de propiedades incorpóreas* (artículo 28), excepción hecha de la adquisición y transmisión de derechos de propiedad intelectual por parte de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, que se regirá en cuanto a competencia y procedimiento por lo establecido en su legislación específica, y en lo relativo a efectos y extinción por el derecho privado (Disposición Adicional Undécima de la Ley). Por lo que se refiere a la *adquisición onerosa de bienes muebles*, se regirá por la legislación de contratos públicos, siendo competente para disponer esta adquisición el Consejero del Departamento que haya de utilizar o servirse de esos bienes (artículo 27.1 TRLPAR.). Por fin, a la *adquisición onerosa de títulos valores* se aplicarán las reglas del Título VI de la norma, referidas al patrimonio empresarial autonómico, que se expondrán en el último apartado de este trabajo. En todos estos supuestos resultarán aplicables con carácter supletorio las normas de derecho privado.

La *adquisición a título gratuito de bienes patrimoniales* derivada de herencia deberá regirse, por remisión expresa del TRLPAR. (artículo 20.4), por las previsiones relativas al régimen de sucesión legal de la Administración pública establecido en el Código de Derecho Foral Aragonés (Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo). Por supuesto, también cabe adquisición al mismo título por legado o donación, estando limitada su aceptación, en cualquiera de estos casos, por la cuantía de las cargas y gravámenes que afecten a los bienes que, de superar el valor intrínseco de los mismos, determinan su imposibilidad salvo razones de interés público debidamente justificadas. La competencia para esta clase de adquisiciones corresponde en todo caso al Gobierno de Aragón mediante Decreto, excepción hecha de legado o donación de bienes muebles, en cuyo caso corresponde su aceptación al titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública (artículo 21).

Las *adquisiciones por adjudicación de bienes en procedimientos ejecutorios o a consecuencia de otros procesos judiciales o administrativos* también se contemplan específicamente en el TRLPAR. Las primeras se regirán por lo dispuesto en la normativa de recaudación cuando se acuerden en procedimientos de apremio administrativo, mientras que si traen causa de procedimientos judiciales de ejecución requerirán acuerdo del Departamento competente en materia de patrimonio sobre la oportunidad de solicitar dicha adjudicación (artículo 29). En el resto de supuestos se estará a lo establecido en las disposiciones que prevean aquellos procesos, en cuyo defecto se atenderá a las reglas establecidas en el apartado 2 del artículo 30 TRLPAR. (necesidad de informe previo de aquel

Departamento y notificación del acuerdo definitivo, información suficiente para la identificación de los bienes y su tasación pericial). Como no podía ser de otro modo, la nueva normativa aragonesa de patrimonio ha eliminado la referencia contenida en el anterior TRLPCA sobre la falta de obligación de reintegro al deudor de la posible diferencia existente entre valor de tasación del bien adjudicado y el importe del crédito, cuando tales adjudicaciones fuesen hechas en pago de créditos de la CAr. o entidades dependientes de la misma. Esta previsión, que procedía del antiguo artículo 30 de Ley de Patrimonio del Estado de 1964, suponía un caso claro de confiscación, determinante de enriquecimiento administrativo injusto. Ya la LPAP eliminó regulaciones en este sentido y, por supuesto, hace años que el artículo 169 LGT contempla el embargo de bienes y derechos solo «en cuantía suficiente para cubrir el importe de la deuda no ingresada, los intereses que se hayan devengado o se devenguen hasta la fecha del ingreso en el Tesoro, los recargos del período ejecutivo, y las costas del procedimiento de apremio». Pese a ello, el TRLPCA seguía manteniendo la previsión aunque, como se manifestó en una anterior edición de este trabajo, era conclusión lógica afirmar su inconstitucional (en que suponía de expropiación sin respeto a las exigencias del artículo 33.3 CE) y defender su inaplicación.

Pueden encontrarse asimismo referencias a *adquisiciones de bienes por liquidación societaria, reducción de capital social o restitución de aportaciones a fundaciones*, que deberán alinearse con lo establecido al efecto en la legislación aplicable a estas entidades. En todo caso, la incorporación de aquellos al patrimonio de Aragón requerirá la firma de un acta de entrega entre un representante del Departamento competente en materia de patrimonio y otro de la sociedad, entidad o fundación de cuyo capital o fondos propios proceda el bien o derecho (artículo 26 TRLPAR.).

Una novedad de la LPAR. en su momento, actualmente contenida en el TRLPAR. es la regulación singular del *arrendamiento de bienes inmuebles* dentro de los modos de adquisición de los bienes patrimoniales. Lógicamente, la adquisición de la propiedad sobre los mismos solo se perfeccionará cuando dicho arrendamiento se acompañe de una opción de compra que termine ejecutándose, lo que está admitido expresamente por la norma, que indica la aplicación en este punto de las determinaciones fijadas para la adquisición onerosa de bienes inmuebles. En el resto de supuestos, lo que se adquiere es un derecho personal de uso del bien por tiempo determinado. En cualquier caso, los arrendamientos se concertarán mediante licitación pública con adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa mediante pluralidad de criterios, siendo excepcional la adjudicación directa del contrato, y siempre previa justificación suficiente. Las propuestas de arrendamiento requerirán asimismo de sendos informes técnico (que recogerá la situación de mercado), de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, y de la Intervención General autonómica (para la fiscalización previa del gasto que implican), artículo 34.

El bien arrendado deberá destinarse al uso fijado en el contrato, y siempre que se respete, podrá ser utilizado por cualquier órgano de la CAR. u organismo dependiente de la misma. Así habrá de constar expresamente en aquél. Cabe no obstante que el Consejero de Hacienda y Administración Pública autorice un contrato de arrendamiento para uso exclusivo por un órgano u organismo concreto, si existen razones de interés público que lo justifiquen (artículo 36 TRLPAR.). Si por cualquier motivo el Departamento u organismo que ocupe el inmueble prevé dejarlo libre antes del término pactado, lo comunicará a aquella Dirección General para que ésta, de considerarlo procedente, dé traslado de dicha comunicación a los diferentes Departamentos y organismos a fin de que soliciten si lo desean la puesta a disposición del inmueble. De consumarse este cambio se notificará al arrendador, que vendrá obligado a una novación contractual sin incremento de la renta, amparada como está la CAR. en aquella cláusula común expresa de utilización indistinta (artículo 37).

La misma naturaleza pública del titular de los bienes patrimoniales autonómicos también determina su adquisición por modos «extra privados». Es el caso significativo de la *adquisición derivada del ejercicio de la expropiación forzosa* que, como dispone con carácter pleno el artículo 24.1 LPAP, habrá de ajustarse al procedimiento y requisitos establecidos en la LEF, entendiéndose implícita en la misma expropiación la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público. El artículo 31 TRLPAR. regula, asimismo, una curiosa suerte de «autoexpropiación», al disponer que si la Administración autonómica incluye en la relación de bienes y derechos a expropiar alguno de su titularidad o de la de sus organismos públicos, tendrá que notificarlo a la Dirección General competente en materia de patrimonio, que formulará consulta al Departamento que lo tuviera afectado o al organismo que lo tuviera adscrito con el fin de determinar la viabilidad del cambio de destino. De concluirse así, dicho cambio se tramitará mediante un procedimiento de mutación, afectación o adscripción en favor del Departamento que esté ejercitando la potestad expropiatoria o del organismo beneficiario de la expropiación. En puridad, lo que está regulando la Ley patrimonial es una readscripción del bien en favor de estos órganos, sin que en ningún caso acontezca una incorporación al patrimonio aragonés de un nuevo bien.

A todos estos modos de adquisición de bienes patrimoniales les resultan de aplicación un conjunto de disposiciones comunes reflejadas en los artículos 12 a 19 TRLPAR. Es el caso de la aplicación a los negocios a través de los que manifiesten de la doctrina de los actos separables, de tal manera que la preparación y adjudicación del negocio jurídico de que se trate en cada caso se regirá por el derecho administrativo (TRLPAR., eventuales normas de desarrollo del mismo y TRLCSP), mientras que sus efectos y extinción se sujetarán a las previsiones específicas del TRLPAR. y, supletoriamente, al derecho privado. Todos esos negocios (incluidos los complejos, que contengan, junto con la ad-

quisición del bien, la realización de prestaciones accesorias relativas al mismo o a otros integrados en el patrimonio de la CAr.) estarán sujetos al principio de libertad de pacto, ejercido conforme al ordenamiento público. Esto no obsta que quepan pliegos generales de pactos y condiciones para determinadas categorías de negocios de adquisición, cuya aprobación es competencia, previo informe al respecto de los servicios jurídicos de la CAr., del Consejero de Hacienda y Administración Pública. Este informe también será requerido en los casos expresamente previstos en la Ley y cuando aquél lo considere necesario por la importancia de la operación. En todo caso, los negocios se formalizarán en escritura pública cuando sean susceptibles de inscripción en el Registro de la propiedad. Por su parte, las adquisiciones de bienes inmuebles se incorporarán al Catastro. Las valoraciones, tasaciones y demás actuaciones periciales que se realicen con el fin de adquirir un bien que se integrará en el patrimonio autonómico explicitarán los parámetros en que se fundamenten, debiendo realizarse por personal técnico de la Administración autonómica o por sociedades de tasación inscritas en el registro que de las mismas dispone el Banco de España. Tendrán una validez de un año, ampliable o reducible motivadamente hasta en seis meses.

B. El tráfico jurídico de los bienes patrimoniales

- a) Tráfico jurídico privado: enajenación, algunos supuestos de cesión, permuta, constitución de gravámenes

Por contraposición con los bienes demaniales, que tienen en la inalienabilidad uno de sus caracteres distintivos, los bienes patrimoniales autonómicos son, en atención a su consideración privada, susceptibles de enajenación y de otros actos de disposición, pudiendo constituirse de este modo en objeto de diversos negocios jurídicos traslativos onerosos (la transmisión a título gratuito solo será posible mediante cesión, artículo 40.1 TRLPar.) cuando no resulten necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones propias de la CAr. Esta transmisión podrá realizarse con eficacia inmediata, pero también con reserva temporal de uso en favor de la CAr., siempre en presencia de razones extraordinarias debidamente justificadas e instrumentada mediante la correspondiente herramienta jurídica (por ejemplo, a través de un contrato de arrendamiento, artículo 39.2). Asimismo, se admite la modalidad de pago aplazado, por un máximo de diez años y con garantía suficiente (aval, hipoteca, etc.). Interesa igualmente subraya que, ex Disposición Adicional Séptima TRLPar., está permitida encomienda de gestión para la enajenación de estos bienes a sociedades o entidades públicas y privadas seleccionadas conforme a los criterios y procedimientos establecidos en el TRLCSP, con o sin adelanto de precio a reserva de la liquidación definitiva.

Al igual que para su adquisición, también la titularidad pública de estos bienes patrimoniales impone para su enajenación y disposición algunas cau-

telas y límites propios del derecho administrativo. Por ejemplo, la *venta de bienes patrimoniales inmuebles y derechos reales* requiere autorización del Gobierno de Aragón cuando su importe exceda de dos millones de euros (artículo 44.1), eliminándose ahora la exigencia que sí contemplaba el TRLPCA en orden a la declaración expresa de alienabilidad de aquéllos. Ya en la anterior edición de este trabajo adelanté mi incompreensión a la misma, considerando que la alienabilidad de los bienes patrimoniales está reconocida con carácter general en el artículo 39.1 TRLPAr. En la actualidad, el propio acuerdo de iniciación del expediente de venta ya la lleva implícita, salvaguardándose de esta manera el control que en todo caso debe ejercer la Administración autonómica sobre unos bienes que, aunque no afectados a un fin público, también sirven en alguna medida al interés general. En cualquier caso, la forma normal de venta de estos inmuebles será mediante licitación pública, con adjudicación de los mismos a la oferta económicamente más ventajosa conforme a los diversos criterios fijados en los correspondientes pliegos. Solo se admitirá el precio como único criterio en aquellos casos en que los bienes que se pretenden enajenar resulten inadecuados para atender las directrices derivadas de las políticas públicas, especialmente la de vivienda (terrenos calificados como suelo no urbanizable, viviendas vacías...). Excepcionalmente podrá procederse a la venta directa de los bienes, en los supuestos tasados contemplados en el artículo 48 TRLPAr. (que el adquirente sea otra Administración pública o una entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública, que previamente se haya promovido una licitación pública al efecto y haya resultado desierta, que el objeto de venta sean pequeños solares y los compradores los propietarios colindantes, etc.).

La licitación pública también será la forma de *venta de bienes muebles* (ya individualizados, ya por lotes), si bien con el precio como único criterio de adjudicación. Solo los bienes perecederos, obsoletos o deteriorados¹⁸ podrán enajenarse de forma directa, permitiéndose asimismo que los que no se hubiese conseguido vender o los obsoletos se cedan gratuitamente a entidades e instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro sin las limitaciones propias de tales cesiones, que luego se referirán (artículo 53). Los *derechos de propiedad incorporal* se enajenarán igualmente mediante licitación pública con adjudicación por precio, admitiéndose excepcionalmente la venta directa con la debida y suficiente motivación (artículo 54). Por fin, a la *enajenación de títulos representativos de capital u otros valores mobiliarios* se aplicarán las reglas establecidas en el Título VI TRLPAr. para el patrimonio empresarial autonómico.

Como ya se ha avanzado, la *transmisión a título gratuito de bienes patrimoniales* cuya afectación o explotación no se juzgue previsible solo será posible mediante cesión. Cesión que tendrá como destinatarias otras Administracio-

¹⁸ Aquellos cuyo valor de tasación sean inferior al 25% de su valor de adquisición.

nes, fundaciones o asociaciones declaradas de utilidad pública, y como objeto la propiedad del bien (en cuyo caso solo podrán ser beneficiarias de la misma Administraciones o fundaciones públicas) o su mero uso. Su propósito en todo caso será la realización de fines de utilidad pública o interés social, y a él deberán quedar destinados los bienes, so pena de resolución. El control al efecto se realizará por la Dirección General competente en materia de patrimonio, sin perjuicio de la obligación del cesionario de remitir acreditaciones de ello cada tres años. Si la cesión tiene por objeto bienes muebles, el régimen de control será el fijado en el acuerdo (artículo 60).

La competencia para proceder a la cesión corresponde al Gobierno de Aragón a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública, previo informe de los servicios jurídicos (artículo 58). Los organismos públicos solo podrán ceder bienes cuando tuviesen atribuidas facultades para su venta y no se hubiese considerado procedente la incorporación del bien al patrimonio autonómico conforme a lo dispuesto en el artículo 97, al que luego me referiré. El plazo de duración de la cesión será el establecido en el acuerdo suscrito al efecto, a cuya finalización revertirán los bienes a la Administración cedente. También es causa de resolución de la cesión y de la consecuente reversión la falta de aplicación de los bienes al destino previsto y el incumplimiento de las condiciones establecidas en el acuerdo (artículo 62).

Además de las vistas, el TRLPAR aún contempla dos formas adicionales de disposición de los bienes patrimoniales. Por un lado, la *permuta*, admitida solamente por razones de conveniencia para el interés público, y prohibida si la diferencia de valor entre los bienes a canjear es superior al cincuenta por ciento del que lo tenga mayor. Si así fuese, el expediente deberá transmitirse como enajenación con pago de parte del precio en especie (artículo 55). El procedimiento de permuta se regirá por las reglas establecidas para la venta de inmuebles o de muebles, según el bien de que se trate, salvo lo referido a la convocatoria de licitación pública. Sí cabe, sin embargo, invitación a participar mediante publicación en el BOA, aplicándose para la selección del adjudicatario el pliego de condiciones previamente elaborado (artículo 56). Brevemente, el artículo 43 se refiere a la *imposición de gravámenes* sobre aquellos, que exigirán cumplir con los requisitos establecidos para su enajenación.

b) Tráfico jurídico de derecho público: adscripción, desadscripción, incorporación

Los bienes de dominio privado del patrimonio de Aragón pueden ser, asimismo, objeto de tráfico jurídico de derecho público, consistente en su transferencia entre sujetos públicos, por decisión administrativa, a través de técnicas que implican el ejercicio de potestades públicas. Estas técnicas son fundamentalmente tres.

La primera de ellas es la *adscripción* de bienes patrimoniales de la CA. o de los organismos de ella dependientes a otros organismos públicos, sociedades mercantiles autonómicas, fundaciones públicas y consorcios, con el fin de vincularlos directamente a un servicio de su competencia o al cumplimiento de sus fines (artículo 90 TRLPAr.). A diferencia de la previsión equivalente en relación con los bienes patrimoniales del Estado (artículo 73 LPAP), la adscripción de estos bienes en Aragón no tiene como único destinatario a los organismos públicos, extendiéndose también al resto de sujetos aludidos; extensión que no deja de tener su lógica si se considera que la frecuencia práctica de esta situación y la necesidad de rodearla del reconocimiento jurídico y de las cautelas precisas.

Es importante retener que la decisión administrativa que implica la adscripción —correspondiente al titular de los bienes— no altera en ningún momento la titularidad del bien. Sin embargo, sí puede modificar su calificación en aquellos casos en que el beneficiario de la adscripción sea un organismo público. Como señala el apartado 2 de aquel artículo 90, este hecho va a llevar implícita la afectación del bien, que pasará a integrarse de este modo en el dominio público. Puede verificarse aquí la analogía existente entre la técnica de la adscripción y la afectación de bienes al uso o servicio público, de la que, no obstante, difiere en la limitación de los bienes susceptibles de la misma (solo los patrimoniales) y de los fines a que sirve (solo los propios de personificaciones jurídicas distintas de las Administraciones territoriales). Por supuesto, dichos fines vinculan el destino de los bienes adscritos, sin que quepa variación unilateral de los mismos sin autorización expresa de su titular (artículo 92 TRLPAr.). La Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización es la encargada de verificar este extremo, pudiendo adoptar a estos efectos cuantas medidas estime oportunas. Así, queda también demostrada la falta de disponibilidad de los bienes para los beneficiarios de la adscripción, lo que no significa que no puedan ejercer en relación a los mismos las competencias de que dispongan en correspondencia a sus funciones de protección y defensa del patrimonio de Aragón, en coherencia con el deber de conservación que les señala el ordenamiento jurídico.

En todo caso, hay que tener presente que el perfeccionamiento del negocio jurídico en que consiste esta técnica requiere firma del acta por las partes implicadas (artículo 91.2 TRLPAr.).

La técnica inversa a la adscripción es la *desadscripción*, que se producirá cuando los bienes patrimoniales adscritos conforme a las reglas anteriores no sean destinados al fin previsto o se incumplan las condiciones acordadas para su utilización, cuando la entidad beneficiaria no ejercite las funciones de conservación y defensa que le corresponden, o cuando dichos bienes dejen de ser necesarios para el cumplimiento de los fines que motivaron su adscripción. La desadscripción llevará implícita en su caso la desafectación, y requerirá para su efectividad la recepción formal del bien o derecho mediante acta de entrega

o de toma de posesión (artículo 96 TRLPAr.). Aunque la norma no lo señale expresamente, es lógico afirmar que su producción implica la incorporación de los bienes desadscritos al patrimonio de sus titulares, regresando a la situación de origen. No obstante, podría surgir la duda cuando dichos titulares fuesen organismos públicos y los bienes en cuestión fuesen inmuebles o derechos reales innecesarios para el cumplimiento de sus fines, lo que podría darse con facilidad si consideramos que dichos ya organismos los habían adscrito en favor de otros sujetos.

En estos supuestos nos encontraríamos en presencia de la tercera modalidad prevista para el tráfico jurídico de derecho público de los bienes patrimoniales: la *incorporación de bienes de los organismos públicos al patrimonio de la CAr.* (artículo 97 TRLPAr.), que tendrá lugar en los supuestos de innecesiedad descrita, salvo que se trate de bienes adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial, en cuyo caso podrán enajenarlos. Si la causa de la innecesiedad es una reestructuración orgánica, se estará a lo señalado en la Disposición Adicional Octava de la Ley, antecitada. La competencia para declarar dicha incorporación es del Consejero de Hacienda y Empleo, a propuesta de la Dirección General competente sobre patrimonio, y para su efectividad requerirá de la recepción formal del bien documentada mediante acta de entrega o de toma de posesión (artículo 98).

2. Caracteres y prerrogativas

En las páginas inmediatamente anteriores se ha podido comprobar cómo, a diferencia de los demaniales, los bienes patrimoniales de la CAr. son *alienables y prescriptibles*: la prescripción es una de las formas para proceder a su adquisición y se han enunciado diversas fórmulas de enajenación de los mismos, por lo que no pueden haber dudas al respecto. De hecho, así lo reconoce expresamente el artículo 30.2 LPAP, de aplicación general. Por lo que respecta a su *inembargabilidad*, ésta solo se predica de aquellos que se encuentren materialmente afectados a un servicio o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades mercantiles que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general (artículo 18 TRLPAr.). En otras palabras: cuando estén vinculados de facto a fines públicos, única razón que determina el mantenimiento de dicho privilegio. En caso contrario, los bienes patrimoniales de la CAr. se asimilarían a los de los particulares, excluidos de tal prerrogativa. Como no podía ser de otro modo, el TRLPAr. asume por fin la conocida doctrina derivada de la STC 166/1998, de 15 de julio, que no reflejaba todavía el TRLPCA. Quisiera hacer notar —y solo apunto una cuestión que excede las intenciones de este trabajo— como esta previsión descrita permite detectar un punto de coincidencia importante entre los bienes patrimoniales y los dema-

niales, muy diferenciados en teoría pero algo menos en la práctica. Hay que estar de acuerdo en que, aunque los bienes patrimoniales no estén expresamente afectados a un fin público, también sirven al interés general, y en algunos casos —como éste de los afectados a una finalidad pública «favorecidos» por el privilegio de inembargabilidad— incluso tienen un destino público similar al de los demaniales. Ello lleva a llevado a C. CHINCHILLA a destacar cómo en ocasiones, «bienes que sirven al mismo fin pueden tener una clasificación distinta, de lo cual resulta que la naturaleza patrimonial o demanial del bien viene determinada más por el título que se tiene sobre el bien (propiedad y arrendamiento, por ejemplo) que por el destino del mismo», y a concluir, como A. MENÉNDEZ REXACH, en el desdibujamiento evidente de las diferencias entre ambas tipologías, consecuencia de la quiebra del dualismo 'actividad administrativa pública en sentido formal' / 'actividad puramente privada de las organizaciones administrativas'. Es cuestión sobre la que merece la pena reflexionar.

También pueden detectarse coincidencias entre bienes patrimoniales y demaniales en lo que respecta a las prerrogativas reconocidas a los primeros, justificadas igualmente en su titularidad pública y en su servicio al interés general. En efecto, como aquéllos, los bienes de dominio privado de la CAR. *acceden a los registros públicos* junto con los actos inscribibles que les afecten, están protegidos frente a usurpaciones sin título por la *potestad de recuperación de oficio*, y también son objeto de las *potestades de investigación y deslinde*, con la misma regulación establecida en relación a los bienes demaniales. De la que en buena lógica no se benefician es de la potestad de desahucio, que al requerir para su ejercicio la extinción de un título administrativo de uso previo, queda limitada a los bienes de dominio público.

3. Aprovechamiento

Como los demaniales, los bienes patrimoniales de la CAR. son susceptibles de aprovechamiento general acorde con su naturaleza. Piénsese por ejemplo en el uso de los bienes muebles de una dependencia administrativa. Sin embargo, y a diferencia de aquéllos, también cabe realizar sobre ellos un aprovechamiento adicional de mayor intensidad, dado que los no destinados a ser enajenados podrán ser susceptibles de explotación, con la única condición, establecida en el artículo 126.1 TRLPAr, de su rentabilidad. Así es. De la misma manera que los particulares se preocupan por buscar rendimiento a su patrimonio, también los poderes públicos desean obtener provecho de sus bienes privados, suponiendo esto una manifestación del principio de eficacia al que debe acomodarse toda actuación administrativa. En todo caso, esta búsqueda de rentabilidad no impide que deba reconocerse la condición extrageneradora de recursos financieros que tienen dichos bienes, habiéndose referido en diversas ocasiones su aportación indiscutible a la procura del interés general. Por esta razón, así como

de nuevo en atención a la naturaleza pública de su titular, aquel aprovechamiento económico se verá sujeto a una serie de límites y cautelas.

De acuerdo con los artículos 127 a 130 TRLPAr., los particulares podrán utilizar y explotar bienes patrimoniales autonómicos a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico celebrado con la Administración, que habitualmente adoptará la forma de contrato. Contrato que se adjudicará mediante licitación pública a la oferta económicamente más ventajosa con pluralidad de criterios, y ello aunque en la mayoría de las ocasiones no se trate de un contrato administrativo sino de un contrato privado en el que una de las partes es la Administración. Por su eso su ordenamiento de referencia es el derecho privado, sin perjuicio de las referencias específicas de la norma de patrimonio. Solo en el caso de que las circunstancias presentes en un supuesto concreto —peculiaridades del bien, limitación de la demanda, urgencia de la operación, etc.— lo aconsejen, se procederá a la adjudicación directa, que deberá motivarse suficientemente en el expediente administrativo.

A estos contratos, y al resto de negocios jurídicos para la explotación de bienes patrimoniales les serán de aplicación las disposiciones comunes sobre adquisición y transmisión de bienes del patrimonio de Aragón, lo que implicará, entre otros extremos, que están sujetos a la libertad de pacto, que podrán establecerse pliegos generales y condiciones para determinadas categorías contractuales, y que deberán formalizarse en escritura pública.

VI. EL SECTOR EMPRESARIAL DEL PATRIMONIO DE ARAGÓN

La competencia de la CAr. para constituir un sector público propio dirigido al fomento del desarrollo económico autonómico, aparece contemplada a nivel estatutario desde la primera norma de esta índole (EAr. de 1982, artículo 30.1.24), reflejándose hoy en el artículo 71.32 del vigente EAr. Por su importancia y virtualidad, dicha competencia ha sido actuada desde el principio, si bien ha sido a lo largo del último decenio cuando su ejercicio ha resultado ciertamente llamativo, al haberse creado numerosas sociedades autonómicas con los más variados objetos sociales. De hecho, y como se indicó en las páginas iniciales de este trabajo, ésta fue precisamente una de las razones que justificaron la aprobación de la LPAr., pues las previsiones del TRLPCA en relación al patrimonio empresarial de la Comunidad, ciertamente escasas, parecían reclamar una nueva norma que contuviese regulaciones detalladas al respecto. Puede afirmarse, así, que frente a la escasez y brevedad de las determinaciones precedentes, el actual Título VI TRLPAr. contiene un número mayor de regulaciones sustantivas aplicables a la actividad empresarial autonómica, entendiendo por tal las actuaciones mercantiles que realizan la CAr. y sus organismos públicos en relación con valores mobiliarios, instrumentos financieros y participaciones sociales de su titularidad, y la desarrollada a través de sociedades mercantiles autonómicas (artículo 131 TRLPAr.).

Sobre estas últimas, sin embargo, las determinaciones del TRLPAr. van más allá de los aspectos netamente patrimoniales; de su pura actividad mercantil, contemplando también previsiones genéricas referidas a su régimen administrativo: creación, disolución, composición, etc. Este hecho, lejos de ser criticable o superfluo, se ajusta a la propia realidad de los sujetos, caracterizados por disponer de un marco jurídico derivado de normas plurales, ninguna de las cuales contempla un régimen general unitario. Así, el EAr., además de reconocer la competencia para su creación, autoriza al Gobierno de Aragón para constituir empresas públicas que le permitan ejecutar las funciones asignadas por esa misma norma (artículo 100.2). Por su parte, el TRLA (artículos 83 a 91) establece las reglas específicas para su creación y funcionamiento, así como normas generales sobre sus regímenes de personal, presupuestario, contable y de contratación, mientras que el TRLHCA se ciñe a las cuestiones presupuestarias de las mismas, hoy necesariamente enmarcadas y complementadas por lo dispuesto en la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón en relación al techo de déficit y a los mecanismos de control. También los sucesivos textos de configuración y racionalización del sector público aprobados por las instituciones aragonesas a lo largo del último lustro contienen regulaciones sustantivas en torno a las empresas públicas autonómicas, siendo los casos del Decreto 314/2007, de 11 de diciembre, de creación de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, Sociedad Limitada Unipersonal —que se caracteriza por asumir la titularidad de las acciones y participaciones sociales autonómicas para unificar la gestión y el control de las empresas participadas por la CAR.—, de la Ley 2/2008, de 14 de mayo, de reestructuración del sector público empresarial de la CAR. —que comporta la necesaria legitimación legislativa para el anterior, y procede a clarificar la situación de la Corporación—, y de los Decretos 137 y 215/2008, de 24 de junio y 4 de noviembre respectivamente, por los que se transmiten títulos societarios autonómicos a la Corporación Empresarial Pública de Aragón, en coherencia con su razón de ser. Por supuesto, no hay que obviar que ya el TRLPCA (artículo 73) contemplaba alguna de las reglas comunes que hoy contiene el TRLA, como son la necesidad de Decreto del Gobierno autonómico para su creación o la adopción por las mismas de cualquier forma social que limite la responsabilidad de socios o partícipes y su sujeción general derecho privado. Sin duda, esta dispersión descrita hace que las previsiones del TRLPAr. sobre las sociedades mercantiles autonómicas se acojan bien. Más si, como es el caso, no resulta extraño que se acometan desde una norma sobre patrimonio.

1. Los aspectos netamente patrimoniales del sector público empresarial aragonés. En particular, la distinción entre sujeto gestor y de tutela

Como acaba de indicarse, las previsiones del TRLPAr. no se limitan a los aspectos estrictamente patrimoniales del sector público autonómico. Sin em-

bargo, en un trabajo como éste, que analiza cuestiones relacionadas con el patrimonio aragonés, son ellos los que deben ser objeto de atención preferente.

El Título VI arranca con un conjunto de *determinaciones generales acerca del patrimonio empresarial autonómico*, siendo la primera de ellas (artículo 132) la que identifica su composición. Conforme a este precepto, y en tanto pertenezcan a la Administración de la CAr., sus organismos públicos o a sociedades mercantiles autonómicas (representando por tanto derechos a su favor) formarán parte del mismo como títulos societarios «cualesquiera acciones, títulos, participaciones, valores, obligaciones, obligaciones convertibles en acciones, cuotas que integran el capital de las sociedades de garantía recíproca, derechos de suscripción preferente, contratos financieros de opción, contratos de permuta financiera, créditos participativos y otros susceptibles de ser negociados en mercados secundarios organizados». Sobre estos bienes y derechos detenta sus competencias el Gobierno de Aragón, que ejercerá mediante Decreto —cuando se trate de autorizar actos de adquisición o enajenación de títulos y actos y negocios jurídicos que supongan la adquisición o pérdida por una sociedad de la condición de sociedad mercantil autonómica—, o por mera resolución —cuando se trate de realizar actos de programación y planificación de la gestión y reestructuración del sector empresarial aragonés, y de autorizar actos de adquisición o enajenación de títulos cuando superen los tres millones de euros, siempre que no concurra la circunstancia anterior— (artículo 134).

Pero sin duda, la principal novedad de la LPAr. en este punto, reflejada ahora en el TRLPAr., radica en la atribución separada de la gestión y la tutela del patrimonio empresarial autonómico a dos sujetos distintos, de modo que puede identificarse un departamento o entidad de gestión —encargado de realizar las actuaciones mercantiles en relación los instrumentos financieros de titularidad de la CAr.: ejercer los derechos correspondientes, ejercer el control funcional y de eficacia de las sociedades autonómicas, etc.—, y de un departamento de tutela, con esa función tuitiva general.

Quién es el departamento o entidad de gestión lo determina el artículo 135.1 TRLPAr., que señala a los efectos al Departamento competente en materia de patrimonio, «salvo cuando el Gobierno de Aragón atribuya dichas responsabilidades con el carácter de entidad de gestión a un organismo público o a una sociedad matriz **que dependerá del departamento que determine el Gobierno de Aragón** y que reunirá las características establecidas en el artículo siguiente». Estas características, conforme al artículo 136, no son otras que tratarse de una sociedad mercantil autonómica con capital íntegramente público y de titularidad exclusiva de la Administración de la CAr. (que deberá mantenerse como único socio), cuyo exclusivo objeto social sea gestionar los valores mobiliarios, los instrumentos financieros y las participaciones sociales de titularidad autonómica que se le incorporen. Resulta evidente que

el legislador está pensando en la Corporación Empresarial Pública de Aragón, única entidad que cumple estas condiciones y que, de hecho, ya fue creada por el Decreto 314/2007 con la finalidad de ejercer esta función gestora que termina de adquirir carta de naturaleza legislativa en la LPAR. Tampoco lo oculta, toda vez que la Disposición Adicional Novena de esta norma alude expresamente a ella en dicha consideración.

El artículo 135.1 TRLPAR., como acaba de ser transcrito, fue producto de la modificación operada por la Ley 2/2012 sobre el tenor original del mismo, contenido en la LPAR., conforme al cual el organismo público o sociedad matriz que adoptase el papel de entidad de gestión debía depender, en todo caso, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, competente en materia de patrimonio. Tras la reforma, y como he destacado tipográficamente, esta exclusividad termina, siendo el Gobierno de Aragón el que podrá decidir discrecionalmente la adscripción de la misma al Departamento que estime oportuno. Como, en efecto, ha hecho, adscribiendo la Corporación Empresarial Pública de Aragón al Departamento de Economía y Empleo mediante Acuerdo de 21 de marzo de 2012. La justificación dada por el Ejecutivo para dicha decisión estriba en la conexión existente entre la actividad de gestión patrimonial que caracteriza a la misma y las funciones generales sobre actividad económica que son propias de este Departamento. Aparenta, pues, ser una reforma puramente técnica. Sin embargo, su calado es muchísimo más profundo, pues supone privar al Departamento competente en materia de patrimonio de esa condición inamovible; extraer del mismo la gestión de parte del patrimonio aragonés. Y una parte, además, nada desdeñable: ni más ni menos que la correspondiente al patrimonio empresarial autonómico. Es cierto que el apartado 2 de la antecitada Disposición Adicional Novena sigue reservando a dicho Departamento la posición de entidad de gestión en el caso de títulos mercantiles no atribuidos a la Corporación. Tampoco podía ser de otro modo. Pero no lo es menos que, de existir, serán mínimos. E igualmente, la función de informe de las operaciones sobre títulos societarios autonómicos que le asigna el artículo 138.3 (también modificado por la misma Ley) no deja de ser una tarea de segundo orden.

Por lo que se refiere al departamento de tutela, el artículo 137 TRLPAR. encomienda al Gobierno de Aragón la vinculación de los valores mobiliarios y las participaciones sociales de titularidad autonómica a aquel Departamento cuyas competencias guarden relación específica con los mismos, correspondiendo esta posición al Departamento competente en materia de patrimonio solo en ausencia de dicha determinación. El legislador opta, pues, por un criterio material a la hora de designar dicha figura.

Junto a las importantes determinaciones generales descritas, el TRLPAR. contiene asimismo un conjunto de *determinaciones específicas en relación con el tráfico jurídico de títulos societarios*. Así, la competencia para suscribirlos, ad-

quirirlos y transmitirlos corresponde hoy al Consejero de Hacienda y Administración Pública, previa autorización del Gobierno de Aragón en los supuestos exigidos por la norma (recuérdese: operaciones que excedan de tres millones de euros). En el caso de que se trate de organismos públicos autorizados por sus normas para dichas suscripción, adquisición o transmisión, serán los órganos señalados por ellas los que habrán de autorizar dichos negocios, actuando en defecto de atribución sus Directores o Gerentes. Por fin, si quienes operan son las sociedades mercantiles autonómicas, actuarán conforme a lo dispuesto en la legislación mercantil, sin perjuicio de aquella autorización del Ejecutivo antes aludida. Por otra parte, el artículo 139 TRLPAR. establece un conjunto de pautas singulares para el cálculo del importe de las adquisiciones, mientras que el 140 describe el procedimiento de enajenación de títulos, siendo dos las reglas generales más destacadas: por un lado, la posibilidad de venta directa de los mismos por la CAr. o sus organismos públicos o el recurso a una sociedad mercantil autonómica o entidad pública empresarial con ese objeto social, y por otro la determinación del importe de la enajenación conforme a los métodos comúnmente aceptados (cotizaciones oficiales en el caso de títulos cotizados, licitación pública o adjudicación directa excepcional en el caso de los no cotizados).

Destacar finalmente otro conjunto de *determinaciones referidas a la reestructuración del sector público empresarial*, concretamente a la incorporación de títulos societarios autonómicos a la Administración de la CCAA, sus organismos públicos y la Corporación Empresarial Pública. Se señala así (artículo 148) la necesidad al efecto de un Decreto del Gobierno aragonés, la adquisición del pleno dominio sobre los títulos incorporados (artículo 149) y la condición de entidad de gestión que asumirá el sujeto receptor de los mismos (artículo 150). Los efectos de estas operaciones de reestructuración se beneficiarán de los mismos privilegios y exenciones previstos para el patrimonio empresarial del Estado en el artículo 168 LPAP, esto es: no estarán sujetas a la legislación del mercado de valores ni al régimen de ofertas públicas de adquisición; no darán lugar al ejercicio de derechos de tanteo y retracto o cualquier otro derecho de adquisición preferente; no son causa de modificación o resolución de las relaciones jurídicas de las sociedades mercantiles; y gozan de los beneficios fiscales establecidos para la reestructuración empresarial estatal (exención de cualquier tributo), así como de análoga reducción de los aranceles notariales y registrales.

2. Aspectos de régimen administrativo general de las sociedades mercantiles autonómicas

Como se ha indicado, el TRLPAR. también establece un régimen administrativo general acerca de las sociedades mercantiles autonómicas. Y dentro de él, lo primero que destaca es el concepto amplio de las mismas adoptado por

la norma, que considera tales no solo aquéllas cuyo capital social sea íntegramente público (por pertenecer todas las participaciones sociales, conjunta o separadamente, a la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos u otras sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público), sino también las sociedades mercantiles en las que los mismos sujetos y otras sociedades mercantiles participadas puedan ejercer directa o indirectamente una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen como (artículo 133).

Sentado este punto, la norma fija un conjunto de *reglas generales aplicables a todas las modalidades de sociedad mercantil autonómica*, reiterando así la exigencia sin excepción de un Decreto para su constitución y disolución, que deberá acompañarse en el primer caso de un expediente que acredite la conexión de la sociedad con las funciones de la CAr., y que deberá realizar el Departamento, organismo o sociedad mercantil autonómica que proponga dicha constitución (artículo 141.1 y 3). Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación mercantil, la designación y cese de los administradores y consejeros de las sociedades mercantiles autonómicas corresponderá al Gobierno de Aragón, a instancia del departamento o entidad de gestión de las mismas, de común acuerdo con el departamento de tutela. Si la entidad de gestión, como sucede hoy en la práctica, es una sociedad matriz, tales designación y cese lo serán siempre a propuesta vinculante del Gobierno de Aragón, que termina de este modo ejerciendo el control sobre dichas sociedades (artículo 142). Como contrapeso (artículo 143), las Cortes de Aragón, a propuesta de los grupos parlamentarios de la oposición, podrán designar miembros en los órganos de administración de las sociedades mercantiles autonómicas, conforme a los requisitos exigidos al efecto por la Ley 2/2008, de reestructuración del sector público empresarial de Aragón, a cuya consulta remito.

A estas reglas generales añade el TRLPAR. un conjunto de *reglas específicas para las sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público*. Por ejemplo (artículo 145), la posibilidad, en aquellos casos debidamente justificados, de que el departamento o entidad de gestión, de acuerdo con el de tutela, les dicten instrucciones para que realicen actuaciones singulares de interés público. Si estas instrucciones implicaran variaciones en los presupuestos de explotación y capital de la sociedad, su órgano de administración no podrá iniciar su ejecución mientras no cuente con las garantías suficientes para su financiación. En todo caso, los administradores quedarán exonerados de responsabilidad si de aquéllas se derivasen consecuencias lesivas para la sociedad, los socios o terceros.

Se plantea también la necesidad de crear en la sociedad matriz de gestión (hoy aquella Corporación) una Comisión de auditoría y control que dependa del consejo de administración, y ello a los efectos de supervisar los procesos de auditoría externa e interna de las sociedades integrantes de su grupo em-

presarial (artículo 146). Esta redacción deriva del Decreto-Ley 1/2011, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial de la CA., que extiende una obligación inicialmente contemplada solo en relación con las sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público. También fue objeto de modificación por la misma norma el artículo 147, que destaca el carácter vinculante de las propuestas del Gobierno de Aragón acerca del nombramiento del presidente del consejo de administración y del consejero delegado o puesto equivalente que ejerza el máximo nivel ejecutivo de las sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público. En la redacción original, la propuesta carecía de dicho carácter.

BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTEROS MOFFA, L.A., *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones públicas*, Colex, Madrid, 2000.
- BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996.
- BARCELONA LLOP, J., «Consideraciones sobre el dominio público natural», en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, tomo II.
- CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- CHINCHILLA MARÍN, C., *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las administraciones públicas*, Cívitas, 2004.
- DE REINA TARTIÈRE, G., «Dominio público y posesión: hacia el cambio de un paradigma», *Revista de Administración Pública* 181, 2010.
- DESDENTADO DAROCA, E., *El precario administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006, 2ª edición.
- DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde civil y administrativo*, Bosch, Barcelona, 2009.
- EMBED IRUJO, A., *Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., «La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales», *Revista de Administración Pública* 171, 2006.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Cívitas, Cizur Menor, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la Administración pública», *Revista Española de Derecho Administrativo* 129, 2006.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Sobre la imprescriptibilidad del dominio público», en su obra *Dos estudios sobre la usucapción en Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 2007, 4ª edición ampliada.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 2013, volumen I, 16ª edición.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, 2ª edición.
- GUAITA MARTORELL, A., *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*, Cívitas, Madrid, 1986, 2ª edición.
- HORGUÉ BAENA, C. (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, Iustel, Madrid, 2007.
- LAFUENTE BENACHES, M., «El patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón», en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón-Dykinson, Zaragoza, 2000, 2ª edición.
- MENÉNDEZ REXACH, A., «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», *Ciudad y Territorio* 95-96, 1993.
- MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, La Ley, Madrid, 2010, 2ª edición.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., *Dominio público*, Trivium, Madrid, 1992.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., «Los bienes patrimoniales afectados a usos o servicios públicos: una categoría emergente», en la obra colectiva *La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a M. Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2012, 13ª edición.
- PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Aranzadi Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2009, 4 tomos.
- SÁINZ MORENO, F., «Comentario al artículo 132 de la Constitución. Dominio público. Patrimonio del Estado. Patrimonio nacional», en ALZAGA, O. (Dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, Edersa, Madrid, 1985, tomo X.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 1997.
- VVAA, *Propiedades públicas*, número extraordinario de la revista *Justicia Administrativa*, 2006.

