



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

## **INFORME DEL JUSTICIA DE ARAGÓN SOBRE EL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SU RELACIÓN CON LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LOS ARTÍCULOS 108 y 107.5 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN**

### **1. La ordenación constitucional del sistema español de financiación autonómica**

- 1.1. Introducción
- 1.2. Dualidad del sistema de financiación español. Breve referencia a los regímenes forales
- 1.3. El sistema LOFCA de financiación español

### **2. Desarrollo legislativo y ejecución de la LOFCA**

- 2.1. Introducción
- 2.2. Etapas del sistema español de financiación autonómica de “régimen común”
- 2.3. Valoración de la forma en la que el sistema de financiación español de “régimen común se ha ordenado desde la entrada en vigor de la LOFCA

### **3. Las cuestiones planteadas sobre la financiación y el Estatuto de Autonomía de Aragón**

3.1. El artículo 108 LO 5/2007, de 20 de abril, EAAR: la previsión estatutaria de un convenio bilateral económico-financiero entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado como base de un sistema de financiación propio o especial. Posturas doctrinales

- 3.1.1. Introducción
- 3.1.2. El art. 108 EAAR y su interpretación doctrinal
- 3.2. El art. 107.5. El nuevo sistema de financiación. Criterios de reparto en los acuerdos de 2001 y 2009
  - 3.2.1. El art. 107.5. Criterios establecidos en el EAAR
  - 3.2.2. El nuevo sistema de financiación
  - 3.2.3. Criterios adoptados por el consejo de política fiscal y financiera en su acuerdo de 15 de julio de 2009 para el reparto del fondo de garantía de los servicios públicos y comparación con adoptados en el acuerdo de 2001
  - 3.2.4. Conclusiones

### **4. La interpretación del Tribunal Constitucional en los casos de conflicto entre la LOFCA y los Estatutos de Autonomía**

- 4.1. Competencias del Gobierno Central
- 4.2. Las SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 58/2007, de 14 de marzo: el papel de los acuerdos bilaterales Estado-Comunidades Autónomas a adoptar en Comisiones Mixtas paritarias sobre materia relativa a financiación autonómica
- 4.3. Doctrina constitucional sobre los criterios aprobados por el Consejo de política fiscal y financiera.

### **5. Conclusiones generales del informe**



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

## **1. LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA**

### **1.1. Introducción**

Una de las materias que más complejidad presenta dentro del ordenamiento jurídico español es, sin duda, el relativo a la regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Y ello tanto por la parquedad de la Constitución Española de 1978 a la hora de definirlo –ya que sólo dedica a dicha materia los arts. 156 a 158- como por el hecho de que, de una parte, su articulación quede a expensas de su posterior desarrollo legislativo, tal y como establece el art. 157.3 Constitución Española –lo que ha tenido lugar a través de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), objeto de modificación en diversas ocasiones-, y, de otra parte, por el interés de las mismas Comunidades Autónomas en intervenir en esta regulación a través de previsiones de distinta índole recogidas en sus Estatutos de Autonomía. Un ejemplo de esto último es la regulación contenida en el art. 108 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón sobre la firma de acuerdos bilaterales económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón.

La cuestión no es baladí, máxime considerando el progresivo incremento de competencias, como sanidad y educación, que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo en sus respectivos Estatutos y cuya puesta en marcha requiere de suficientes recursos económicos para su financiación y adecuada prestación.

### **1.2. Dualidad del sistema de financiación español. Breve referencia a los regímenes forales**

Antes de profundizar sobre el tema, conviene recordar que el sistema español de financiación autonómica es dual, debiendo distinguirse entre el “sistema LOFCA” o de “régimen común”, por el que se rigen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y quince Comunidades Autónomas –todas, a excepción de País Vasco y Navarra-, y el “sistema foral”, integrado por los regímenes de “concierto” y “convenio” económicos previstos para los denominados “territorios forales” –País Vasco y Navarra, respectivamente-.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

El “sistema foral” de financiación autonómica es ajeno y claramente diferenciado del resto de Comunidades Autónomas de “régimen común”. Se encuentra amparado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española (en adelante, CE), en la que se hace un reconocimiento genérico de los derechos históricos de estas Comunidades Autónomas, y en las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda LOFCA que reconocen estos derechos en el ámbito de su actividad financiera.

En el caso de Navarra, las raíces históricas de este sistema se hallan en la Ley Paccionada de 1841 mediante la que Navarra se incorporó a la estructura del Estado conservando su capacidad para establecer tributos propios. Posteriormente, en consonancia con la CE, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra recoge expresamente la potestad de la Comunidad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario siempre que no se oponga a los pactos internacionales y a los impuestos del Estado. El Convenio vigente fue firmado el 31 de julio de 1990 (Ley 28/1990, de 26 de diciembre), siendo los textos rubricados en 1997, 2003 y 2007 actualizaciones y modificaciones de aquel. En el caso del País Vasco, los orígenes del sistema de concierto económico datan de la segunda mitad del s. XIX, reconociéndose en la CE y en la Ley 3/1979, Estatuto de Autonomía del País Vasco. Por Ley 2/2002 se aprobó el Concierto Económico vigente, y, por Ley 29/2007, la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011.

Características principales de estos regímenes especiales de concierto y convenio son: a) que las Diputaciones Forales de País Vasco y Navarra gestionan y recaudan la mayor parte de los tributos del Estado que integran el sistema fiscal, ya directos, ya indirectos, y b) para financiar las competencias que el Estado desarrolla en ellos, estas Comunidades abonan anualmente un “cupos”, esto es, una cantidad en concepto de sostenimiento de las cargas generales del Estado. Ello frente al “sistema LOFCA”, en el que el mecanismo es inverso ya que son los Gobiernos de las Comunidades y Ciudades Autónomas que por éste se rigen los que valoran y exponen al Gobierno del Estado sus necesidades en cuanto al dinero que precisan para prestar las competencias asumidas así como los recursos necesarios para su financiación. Posteriormente, en acuerdo multilateral Estado-Comunidades Autónomas se procede a fijar los criterios con arreglo a los que los distintos recursos económicos se van a repartir. El dinero a distribuir procede, principal aunque no exclusivamente, de la recaudación tributaria.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Este doble sistema de financiación autonómica ha dado lugar, tal y como indican los autores HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN (Revista valenciana d'estudis jurídics nº 39/40, Págs. 111-120) y RODRÍGUEZ BEREIJO (Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional nº 20/2006) a una fórmula de asimetría autonómica de índole económico-social. Asimetría que no siempre ha sido bien aceptada por algunas de las Comunidades Autónomas que se rigen por el sistema "LOFCA" de financiación al considerar que la existencia de estos "régimenes forales" de financiación tienen carácter discriminatorio para los ciudadanos –que se verán beneficiados por uno u otro sistema dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que residan- y desestructurador de la nación. Por el contrario, Comunidades como Cataluña han defendido la existencia de este tipo de régimenes especiales como medio para la consecución de un sistema de financiación propio.

### **1.3. El sistema LOFCA de financiación español**

Volviendo al sistema de financiación de "régimen común", sistema por el que se rige la Comunidad Autónoma de Aragón, su regulación constitucional se encuentra dentro del Título VIII "De la organización territorial del Estado", Capítulo III "De las Comunidades Autónomas", arts. 156 a 158, cuyo tenor es el siguiente:

*"Art. 156.*

*1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél.*

*Art. 157.*

*1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*

*a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*

*b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

c) *Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

d) *Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*

e) *El producto de las operaciones de crédito.*

2. *Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.*

3. *Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.*

### Art. 158.

1. *En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*

2. *Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”.*

Por otra parte, ha de recordarse que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13º CE) y sobre la Hacienda general y Deuda del Estado (art. 149.1.14º CE).

En su articulación constitucional podemos observar que la CE establece un modelo genérico de fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas, reseñando los distintos recursos que lo constituyen, si bien remitiéndose a una Ley Orgánica posterior para la concreción de este modelo.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

También prevé en su art. 158 posibles transferencias económicas para la financiación de los servicios estatales traspasados (principio de suficiencia) y un fondo para corregir los desequilibrios interterritoriales (principio de solidaridad). En todo caso, y de acuerdo con el art. 156 CE, los principios de coordinación con la Hacienda estatal así como el de solidaridad entre todos los españoles necesariamente habrán de regir el sistema de financiación por el que el legislador opte. Así lo entendió el TC en su sentencia 179/1987, de 12 de noviembre al manifestarse en el siguiente sentido (FJ 2º):

*“Para resolver la cuestión planteada es necesario partir de la declaración del art. 156.1 de la Constitución, en el sentido de que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias», que, en el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se traduce en lo dispuesto en el art. 54.1 de su Estatuto; autonomía financiera que supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, tal autonomía financiera no se configura en la Constitución en términos absolutos, sino que se ve sometida a limitaciones derivadas de los principios, que el mismo art. 156.1 de la C. E. proclama, de «coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».”*

En desarrollo de la previsión constitucional establecida en el art. 157.3 CE y con el fin de articular el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de “régimen común” –todas a excepción de País Vasco y Navarra, y en el que se incluyen también las ciudades de Ceuta y Melilla- se dictó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

## **2. DESARROLLO LEGISLATIVO Y EJECUCIÓN DE LA LOFCA**

### **2.1. Introducción**

Ya se ha indicado cómo la LOFCA es, junto con la propia CE, la norma básica por la que se rige el “sistema común” de financiación autonómica. La LOFCA consta de 24 artículos, 5 Disposiciones Adicionales, 3 Disposiciones Transitorias y 1 Disposición Final. Sus 24 artículos se encuentran divididos en los siguientes capítulos: Capítulo I “Principios Generales” (arts. 1 a 3), Capítulo II “Recursos de las Comunidades Autónomas” (arts. 4 a 16), Capítulo III “Competencias” (arts. 17 a 22) y Capítulo IV “Resolución de conflictos” (arts. 23 y 24).



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Una simple lectura de la LOFCA basta para comprender que su contenido ha de ser necesariamente desarrollado a través de otros instrumentos jurídicos que den respuesta concreta a lo que debe ser la ejecución de un sistema de financiación muy complejo que ha de atender a las necesidades competenciales de quince Comunidades Autónomas y dos Ciudades con Estatuto. La LOFCA se limita a recoger los principios básicos y los recursos con arreglo a los cuales debe fijarse éste sistema, pero no va más allá, por lo que su materialización con datos y criterios concretos se ha de llevar a cabo a través de mecanismos externos, como en el presente caso han sido los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF) - dictados precisamente al amparo de las funciones que con dicho fin establece el art. 3 LOFCA- y determinadas Leyes de desarrollo y plasmación de aquellos Acuerdos. Así lo vamos a ver al estudiar las distintas etapas del sistema español común de financiación autonómica.

### **2.2. Etapas del sistema español de financiación autonómica de “régimen común”**

La evolución de la financiación autonómica puede dividirse en las siguientes etapas y subetapas:

**A) 1ª Etapa: desde 1980 hasta el año 2001:** la determinación del sistema de financiación autonómico comenzó llevándose a cabo a través de distintos Acuerdos adoptados por el CPFF), órgano creado por la propia LOFCA en su art. 3 al que se le encomienda la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado. Estos Acuerdos se configuran como la fórmula de plasmación de las decisiones del CPFF, según resulta del Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, por el que se regula su Reglamento de Régimen Interior.

1ª Subetapa): años 1980-1986: el periodo transitorio o etapa del coste efectivo: El primero de los Acuerdos fue adoptado el 18 de febrero de 1982 y se dictó como consecuencia de la Disposición Transitoria 1ª LOFCA, en la que se establecía que el Estado garantizaría la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas con una cantidad igual al coste efectivo del servicio del territorio en la misma en el momento de la transferencia. De esta manera, el CPFF, en su Acuerdo de 18 de febrero de 1982, fijó el método para el cálculo del



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

coste de los servicios transferidos. La Disposición Transitoria 1ª LOFCA establecía también que en el porcentaje de participación en los ingresos del Estado se consideraría el coste efectivo de los servicios transferidos minorado por el total de la recaudación obtenida por la Comunidad Autónoma por los tributos cedidos, decisión que, por su parte, se materializó en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas (hoy derogada por la Ley 21/2001). De esta manera, la financiación autonómica en este periodo se basó en impuestos cedidos y en una participación en los ingresos estatales.

2ª Subetapa): años 1987-1996: etapa de la autonomía del gasto: tras un periodo inicial de seis años, la LOFCA preveía un cambio en el modo de calcular el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. El art. 13.1 LOFCA, en su redacción original, establecía unos criterios genéricos para su determinación, como la población o el esfuerzo fiscal sobre el IRPF, entre otros. Este método fue inicialmente aprobado por el CPFF por Acuerdo de 7 de noviembre de 1986 para el quinquenio 1987-1991, periodo máximo previsto en el art. 13 LOFCA. Con posterioridad, se aprobó el Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el método de aplicación del sistema de financiación autonómica para el periodo 1992-1996, y el Acuerdo 1/1993, de 7 de octubre, que amplía y desarrolla el sistema para 1994 y 1995 (prorrogándose para 1996 el 3 de octubre) asignando también a las Comunidades Autónomas un 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes como una modalidad de participación en los ingresos estatales. Por Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, se modificó el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

3ª Subetapa): años 1997-2001: etapa de autonomía del ingreso: el CPFF aprobó el 23 de septiembre de 1996 el Acuerdo 1/1996 que recogía un nuevo modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001; modelo que supuso la ampliación de los tributos cedibles, entre los que se encuentra el IRPF respecto del que se cede a las Comunidades Autónomas hasta un 15% de su tarifa (el denominado “tramo autonómico”) y la atribución de ciertas facultades sobre los tributos cedidos. Este modelo conllevó la modificación de la LOFCA en virtud de la LO 3/1996, de 27 de diciembre así como de la Ley de Presupuestos y la creación de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de





## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Tributos. Este sistema debía ser aprobado por cada Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma, si bien, por parte de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no lo fue. Ante esta eventualidad, en el Acuerdo 1/1996, acuerdo 2º, se preveía que para las Comunidades Autónomas que no lo aceptaran se aplicaría de manera prorrogada el Acuerdo 1/1992. Para el resto de Comunidades del “sistema común” que sí lo aceptaron a través de las Comisiones Mixtas, se aprobaron las Leyes 25 a 36/1997, de 4 de agosto, de Modificación del Régimen de Cesión de Tributos del Estado y Fijación del Alcance y Condiciones de dicha Cesión.

**B) 2ª Etapa: a partir de 2002:** se aprueba el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001 sobre financiación autonómica que establece un nuevo sistema para las Comunidades Autónomas de “régimen común”. Este sistema tiene como principios los siguientes: a) estabilidad, para permitir una planificación a largo plazo, b) generalidad, como fruto del acuerdo de las Comunidades Autónomas y el Estado para lograr su aplicación generalizada, c) suficiencia, autonomía y solidaridad, d) corresponsabilidad fiscal, e) coordinación, conciliando las potestades impositivas de los distintos ámbitos territoriales de manera que no se trasladen cargas fiscales más allá de los mismos, quedando garantizada la libre circulación de personas, bienes y capitales, f) integración de todos los servicios públicos, g) estabilidad presupuestaria, h) participación en la Agencia Tributaria, e i) participación en los Tribunales Económico-administrativos. Para implementar este modelo, se dictó la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA y las Leyes 21 y 22/2001, de la misma fecha, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y del Fondo de Compensación Interterritorial. Es destacable la vocación de generalidad y estabilidad que se pretende mediante la Ley 21/2001, al establecer su art. 1 que su objeto es el siguiente: *“La presente Ley regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde 1 de enero de 2002, el establecimiento del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales. Asimismo, se adaptan al nuevo sistema de financiación la normativa de los tributos cedidos, la Ley General de Sanidad y el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.”*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

**C) 3ª Etapa: el Acuerdo 6/2009, de 5 de julio, para la reforma del sistema de financiación establecido en la Ley 21/2001:** A pesar del interés del legislador en que se articulara un sistema estable de financiación, como era el previsto en la Ley 21/2001, lo cierto es que ya a partir del año 2006 se constituyeron distintos Grupos de Trabajo en el seno del CPFF para proceder a la reforma del sistema de financiación de “régimen común”. El resultado de la actividad de estos Grupos de Trabajo y las distintas reuniones mantenidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto culminaron en el reciente Acuerdo 6/2009, de 5 de julio, del CPFF, por el que se reformó el sistema de financiación hasta entonces vigentes. De manera muy resumida, pueden distinguirse tres causas justificativas de dicha reforma: 1) la necesidad de ampliar los recursos de las Comunidades Autónomas ya que el modelo previo no atendía el sobrecoste que se estaba produciendo en la prestación de servicios públicos consecuencia del aumento demográfico producido desde 2002, 2) la necesidad de reducir la disparidad en el nivel de recursos por habitante que existía entre las Comunidades Autónomas, y 3) la necesidad de dar cabida en el sistema de financiación autonómica a las distintas reformas estatutarias que se habían ido produciendo en las Comunidades de Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Castilla y León; respecto de esto último, y en palabras del Acuerdo 6/2009 en su Introducción: *“...deben tenerse en cuenta los factores establecidos como determinantes de las necesidades de gasto, sus especificaciones en cuanto a la articulación de la solidaridad, la especial garantía de igualdad en la financiación de los servicios públicos fundamentales, la ampliación de la autonomía financiera (en su triple vertiente cuantitativa, de competencias normativas y de participación en la gestión), la consideración de la capacidad fiscal y la mejora de los aspectos dinámicos del sistema”*.

El Acuerdo 6/2009 fue aprobado con el voto favorable de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Cantabria, Canarias y Ceuta. Galicia, Madrid, Castilla y León, Murcia, La Rioja, la Comunidad Valenciana y Melilla se abstuvieron. Este acuerdo está pendiente de ser refrendado por el Parlamento, previendo su apartado 4.11 que, tras ello, los representantes del Estado se reunirán con los de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en las Comisiones Mixtas respectivas previstas en el ordenamiento vigente. En estas Comisiones Mixtas, según se indica en el apartado 1.1 de Introducción del Acuerdo, se concretará la aplicación de los recursos previstos en el nuevo sistema de financiación aprobado por las Cortes Generales a la Comunidad o Ciudad con Estatuto de Autonomía respectiva. Se recoge también en el apartado 4.12 una cláusula por



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

la que se permite a cada Comunidad y Ciudad afectada decidir si se acoge al nuevo sistema de financiación o no. En caso de no hacerlo, se prevé la aplicación a éstas del sistema hasta ahora vigente.

### **2.3. Valoración de la forma en la que el sistema de financiación español de “régimen común” se ha ordenado desde la entrada en vigor de la LOFCA**

De la articulación del sistema de financiación autonómica de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía de “régimen común”, que brevemente hemos expuesto, ha de destacarse el hecho de que, con independencia de las posibles reuniones o conversaciones que el Gobierno estatal haya mantenido con los representantes de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas a lo largo de las distintas etapas descritas –lo que, por otra parte, ha sido una tónica constante-, finalmente las decisiones se han ido adoptando con arreglo al sistema de acuerdos y mayorías por el que, según el art. 10 del Acuerdo 1/1981, del Reglamento de Régimen Interior, se rige el CPFF. Sin perjuicio de que, posteriormente a haber alcanzado dichos Acuerdos, se haya procedido a realizar las modificaciones legislativas precisas para que éstos pudieran cumplirse en todos sus términos.

Es decir, el sistema de financiación autonómica en cuestión ha partido siempre de Acuerdos provenientes de un órgano especial previsto en una Ley Orgánica –la LOFCA-; Ley Orgánica que, a su vez, es parámetro de constitucionalidad del resto de normas dictadas sobre materia de financiación en nuestro ordenamiento jurídico, incluidos los Estatutos de Autonomía, tal como se ha indicado el Tribunal Constitucional y veremos con mas detenimiento en la última parte de este informe. No es este el momento de entrar a valorar la eficacia de estos acuerdos, peculiares instrumentos jurídicos que tan relevante papel han tenido en la regulación de un ámbito tan delicado como el que nos ocupa. Ello no es objeto de este informe. Sin embargo, no podemos dejar de apuntar cómo ello ha sido cuestión discutida en el ámbito doctrinal, precisamente por el hecho de que dichos Acuerdos, que no son Ley, obligaban y eran vinculantes en los mismos términos que ésta.

Conviene, por otra parte, poner de relieve precisamente el hecho de que la financiación autonómica se ha ido articulando mediante un sistema de relaciones multilaterales Estado-Comunidades Autónomas que se han plasmado en los Acuerdos de un órgano habilitado para ello, como es el CPFF.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Y ello se recuerda ante las distintas informaciones que, de manera periódica, aparecen en los medios de comunicación, de cuya lectura parece resultar que la financiación autonómica es una materia que se encuentra siempre condicionada por la presión que unas concretas Comunidades Autónomas hacen frente al Gobierno estatal de turno con el fin de obtener ventajas en cuanto a los distintos recursos a percibir para sufragar sus gastos, ello en detrimento u olvido de los intereses del resto de Comunidades, en clara vulneración del principio de solidaridad. En este sentido, no se desconoce que estos intentos de influir no tengan lugar. Sin embargo, en cualquier caso, estas actuaciones no se circunscriben a unas determinadas Comunidades Autónomas sino que en ello participan todas las que indefectiblemente se ven afectadas por un sistema de financiación –el sistema LOFCA- del que se pretende extraer el máximo rendimiento. Pero, se reitera, todo ello se enmarca dentro de las conversaciones que a la hora de ordenar el sistema mantiene el Estado con las Comunidades y Ciudades con Estatuto, sin que deba olvidarse que, al final, es el CPFF, órgano de participación territorial plural, el que en última instancia determina este sistema, de acuerdo con los principios generales establecidos en la LOFCA y la CE.

En este sentido, las decisiones que sobre financiación adopte el CPFF (y se refrenden posteriormente en el Parlamento), pueden tener diferentes contenidos, tales como atender a unos criterios de reparto en los que se de preferencia a unas variables frente a otras (v.g. capacidad fiscal, dispersión poblacional...) o con porcentajes con los que no tienen por qué estar de acuerdo todas las entidades afectadas. Pero lo que debe reconocerse en todo caso es que se aprueban tras ser sometidas a una votación conjunta de todas las Comunidades y Ciudades con Estatuto integrantes del CPFF. Lo que, por otra parte, se coherente con la doctrina jurisprudencial reseñada mas adelante sobre la forma en la que ha de articularse e interpretarse el sistema español de financiación de “régimen común” y sus relaciones con los preceptos estatutarios que contengan previsiones al respecto.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### **3. LAS CUESTIONES PLANTEADAS SOBRE LA FINANCIACION Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.**

#### **3. 1. El artículo 108 LO 5/2007, de 20 de abril, EAAR: la previsión estatutaria de un convenio bilateral económico-financiero entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado como base de un sistema de financiación propio o especial. Posturas doctrinales.**

##### **3.1.1 Introducción**

Hasta aquí se han expuesto los rasgos generales del sistema de financiación autonómica español de “régimen común”, su evolución normativa y su ejecución. Esta explicación preliminar se ha considerado necesaria con el fin de abordar y dar una respuesta adecuada a la queja del Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista que ha motivado la elaboración del presente informe.

En este sentido, el Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista (CHA) presentó el día 11 de agosto de 2009 queja ante esta Institución en la que expresaba su rechazo al último de los Acuerdos alcanzados por el CPFF sobre financiación autonómica –el nº 6/2009, de 15 de julio- por considerar que con su adopción se producía una doble vulneración del EAAR. al considerar incumplidos los arts. 108 y 107.5 EAAR.

En primer lugar procederemos al estudio del cumplimiento o incumplimiento del art. 108 EAAR., precepto que prevé la suscripción de un acuerdo bilateral económico-financiero Estado-Comunidad Autónoma de Aragón en el que se fijen los recursos de los que la Comunidad dispondría para atender el coste de las competencias asumidas. Dicho acuerdo no ha tenido lugar.

##### **3.1.2 El art. 108 EAAR y su interpretación doctrinal**

El indicado art. 108 se ubica dentro del Título VIII “Economía y Hacienda”, Capítulo II “Hacienda de la Comunidad Autónoma” del EAAR. Trata del “Acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado” y su tenor literal es el siguiente:

*“A los efectos de concretar lo dispuesto en el art. 104, 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*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*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 a los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial”.*

Este precepto es idéntico al que se introdujo como art. 48 en el anterior EAr. de 1982 mediante la LO 5/1996, de 30 de diciembre por la que se reformaba aquel. La interpretación del art. 108 EAr. -y del precedente art. 48- ha suscitado hasta tres posturas doctrinales distintas que, siguiendo a LACRUZ MANTECÓN, J. (“Sistema de Financiación y Estatuto de Autonomía”, Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Aragón de 2007, Gobierno de Aragón, págs. 267-306) y JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (“La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón”, Derecho Público Aragonés, editado por el Justicia de Aragón, 4ª Edición, 200, págs. 931-934) se resumen de la siguiente manera:

a) Una primera postura defiende que el artículo 48 (así como el vigente art. 108 EAr.) se halla relacionado con la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de 1982 (en su numeración dada por la LO 5/1996 ya que, con anterioridad, dicha Disposición Adicional era la Sexta) con arreglo a la cual la Comunidad Autónoma de Aragón manifestaba su voluntad de no renunciar a sus derechos históricos, mencionando expresamente la Disposición Adicional Primera de la CE como fundamento de su actualización y mantenimiento. Disposición Adicional Tercera que también se ha mantenido en el EAr. vigente con el siguiente tenor: *“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”.* Con fundamento en esta regulación podría propiciarse el establecimiento de una fórmula de financiación autonómica foral análoga a la del convenio y concierto económico de la que se benefician las Comunidades de Navarra y País Vasco.

Esta postura, que permitiría que con base a los arts. 48 y 108 del EAr se considerará el sistema aragonés como un régimen especial de financiación foral no ha tenido su trasunto en la práctica ante la falta de desarrollo legislativo posterior. No se ha procedido a dar proyección y concreción legal a los derechos históricos a los que, conforme a la Disposición Adicional Tercera EAr., no se renuncia. Ni se han mantenido negociaciones Estado-Comunidad



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Autónoma de Aragón con el fin de establecer un sistema propio de financiación autonómica.

b) Una segunda interpretación del art. 108 EAr. permite considerar que el sistema de financiación establecido en el EAr es un régimen especial dentro del sistema general. Así resulta del texto legal, que prevé este tipo de acuerdos bilaterales económico-financieros Estado-Aragón dentro del marco establecido en el art. 157.3 CE y la LOFCA, pero habilitando la posibilidad de establecer especialidades en cuanto a la financiación autonómica de Aragón atendiendo a lo dispuesto en el EAr.

c) Una tercera postura doctrinal interpreta el art. 108 en el sentido de limitar el alcance de estos acuerdos bilaterales, igualándolos a los adoptados por las Comisiones Mixtas de Asuntos Económico-Financieros entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Comisión Mixta regulada en el art. 109 EAr. y cuya actuación, en todo caso, también ha de encuadrarse y regirse por los principios establecidos en la CE en materia de financiación autonómica y en la LOFCA (a ella se remite el mismo art. 109.1 EAr.) .

De entre las tres posturas interpretativas expuestas del art. 108 EAr., a juicio de esta Institución, a día de hoy y sin perjuicio de lo que resulte de futuro, la más acorde con una interpretación literal, lógica y sistemática del precepto es la identificada en el apartado b)., régimen especial dentro del general, por las siguientes razones:

1. La interpretación expresada en el apartado a) , convenio foral, pudo ser la más próxima a la *voluntas legislatoris* al tiempo de la redacción del EAr., porque, desde los órganos de representación parlamentaria aragoneses nunca se ha hecho renuncia de los derechos históricos de esta Comunidad, mas bien se han procurado destacarlos tal y como hacen la Exposición de Motivos y el art 1, cuando manifiesta que *La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus Instituciones tradicionales, el derecho foral y su cultura*. Las Disposiciones Adicionales Terceras de los EAr. de 1982 y 2007 son también un claro ejemplo de ello. Aragón siempre ha expresado su interés en recuperar sus derechos tradicionales. Y lo hizo ya desde el mismo momento de su desaparición con los Decretos de Nueva Planta –que sólo permitieron la subsistencia del derecho privado-. Así, XAVIER SEBASTIÀ (“La reintegración de los derechos histórico-forales de Aragón”, *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, nº 30,



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

noviembre, 2004) pone como ejemplo de derecho histórico *“reintegrable y actualizable”* la existencia de una Hacienda aragonesa autónoma y soberana *“que contribuía a las cargas de la monarquía española a través de la “votación de los servicios” en las Cortes aragonesas”*. Sin embargo mientras no se desarrolle legislativamente para Aragón un régimen semejante al foral, no puede considerarse que con el solo apoyo del art. 108 EAAr. se haya establecido de facto de un sistema de financiación propio y semejante a los forales de Navarra y País Vasco. El Estatuto permite esta vía y dependerá de lo que propongan las Cortes de Aragón y del acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

2. La postura recogida en el apartado c), régimen general sin especialidades, tampoco se ajusta a la redacción y contenido del art. 108 EAAr., porque este artículo recoge un tipo especial de acuerdo bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Aragón. Si bien es cierto que se prevé su formalización en Comisión Mixta y en ambos casos dentro del sistema de financiación de “régimen común”, es obvio que este tipo de acuerdos bilaterales tienen un objeto distinto del resto que puede adoptar -en el ejercicio de las funciones que se le atribuyen- la Comisión Mixta de Asuntos Económicos-Financieros establecida en el art. 109 EAAr. El legislador estatutario pretendió que el acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el art. 108 se diferenciara del resto de acuerdos que pudiera alcanzar la Comisión Mixta. Y por ello los reguló en preceptos distintos. Y ahí radican las dificultades para aceptar la tesis que considera al mismo nivel el acuerdo bilateral del art. 108 y aquellos que puede adoptar la Comisión Mixta sobre las materias establecidas en el art. 109. La Comisión Mixta del art 108 y la Comisión Mixta del art. 109, son distintas y persiguen dos finalidades distintas.

3. La postura interpretativa más acorde y respetuosa con el propio EAAr., en su redacción y contenido, es la descrita en el apartado b). Vendría a establecer una suerte de subrégimen especial de financiación a favor de Aragón, dentro del sistema general LOFCA. El acuerdo bilateral previsto en el art. 108 EAAr. ha de ser considerado como un acuerdo mediante el que se deben atender las especificidades y peculiaridades de la Comunidad Autónoma de Aragón a la hora de subvenir las necesidades de cobertura de las competencias asumidas, dentro del sistema común de financiación autonómica.





## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

La Comisión mixta en él prevista sería especial y distinta de la recogida en el art. 109 y tendría por objeto tratar de las especificidades propias de Aragón, recogidas en el EAAr, *suscribiéndose un acuerdo*, tal y como establece el EAAr en el encabezamiento del art. 108.

La adopción del Acuerdo 6/2009 del CPFF, por el que se pretende reformar el actual sistema de financiación de las Autonomías y Ciudades con Estatuto de régimen común –previsiblemente refrendado por las Cortes Generales en las próximas fechas-, no ha dado cumplimiento a lo establecido en el art. 108 EAAr. Precisamente porque el acuerdo bilateral en él regulado, cuyo objeto es concretar los recursos de financiación de Aragón, su participación territorializada en los tributos generales y las condiciones para la aprobación de los recargos, no ha tenido lugar. El Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón no “han formalizado”, termino empleado por el Estatuto de Autonomía, una reunión en la Comisión Mixta especial para su estudio y adopción. (Tampoco lo hicieron mientras permaneció vigente el art. 48 del anterior EAAr., de igual contenido). A nuestro juicio el Gobierno de Aragón tiene apoyo legal en el art 108 del EAAr para solicitar, incluso ahora, que se reúna esta Comisión específica, con objeto de llegar a un acuerdo bilateral sobre el contenido del art 104 del EAAr.

Sin que, además, desde la óptica del art. 108 EAAr., pueda entenderse que con la previsión contenida en el Acuerdo 6/2009, apartado 4.11, de que tras la aprobación por las Cortes de los textos legales necesarios para la implementación del Acuerdo se prevea la reunión de las Comisiones Mixtas establecidas en el ordenamiento vigente ya que en estas Comisiones –y por lo que aquí nos interesa, en la que se celebre entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón- ya que en dichas reuniones no hay margen de maniobra para modificar los criterios ya establecidos por Ley sobre la reforma de la financiación autonómica (y que eran una de las cuestiones susceptibles de ser tratadas en los acuerdos bilaterales previstos en el art. 108 EAAr.), sino que dichas reuniones se limitan a la aceptación o rechazo del nuevo sistema en bloque, o, a lo sumo, a la aceptación de pequeñas modificaciones.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### **3.2. El art 107.5. El nuevo sistema de financiación. Criterios de reparto en los Acuerdos de 2001 y 2009**

#### **3.2.1. El art. 107.5. Criterios establecidos en el EAAR**

El artículo 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, debe atenderse *“al esfuerzo fiscal, su estructura territorial y poblacional, especialmente el envejecimiento, la dispersión, y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales”*.

#### **3.2. 2. El nuevo sistema de financiación según el Acuerdo 6/2009, de 5 de julio, para la reforma del sistema de financiación establecido en la Ley 21/2001**

Los instrumentos con que cuenta el nuevo sistema son:

##### **A.- FONDO DE GARANTIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS FUNDAMENTALES**

Es el más importante y financia en condiciones de igualdad la sanidad, la educación y los servicios sociales. Este fondo supone el 80% de los recursos del sistema y se financia al 75% con tributos cedidos a las Comunidades Autónomas y un 5% de recursos provenientes del Estado. Se calcula anualmente según la evolución de los recursos tributarios y se distribuye según necesidades, utilizando el criterio de población ajustada.

##### **B.-FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL**

Para la financiación de las competencias transferidas, bien sean servicios no fundamentales o competencias no homogéneas. Asegura el mantenimiento del statu quo y se nutre con el 25% de los recursos tributarios del sistema que genere cada Comunidades Autónomas más recursos adicionales que aporta el Estado. Su evolución también va ligada a la de los ingresos tributarios del Estado.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

## C.-FONDOS DE CONVERGENCIA

De menor importancia cuantitativa, y complementarios de los anteriores, son los siguientes:

C.1) Fondo de Competitividad, para reducir las diferencias de financiación per cápita. La dotación anual del fondo se calcula en función de sus objetivos de convergencia en financiación per cápita.

C.2) Fondo de Cooperación, para cumplir con el objetivo último de convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia. Los recursos de este fondo se distribuirán entre las Comunidades Autónomas de menor renta per cápita y aquellas que registren una dinámica poblacional especialmente negativa, de manera que cuenten con los instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

### **3.2.3. Criterios adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su acuerdo de 15 de julio de 2009 para el reparto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos y comparación con adoptados en el acuerdo de 2001**

#### I.- CRITERIOS DEL ACUERDO DEL AÑO 2009

A) POBLACION: Supone el 97% del reparto del fondo de garantía de servicios públicos.

A.1) Población total de cada Comunidad: representa el 30%. Se tiene en cuenta el Padrón de cada Comunidad Autónoma a 1 de enero de 2007, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística.

A.2) Población protegida: representa el 38%. La distribución se efectúa proporcionalmente según las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

A.3) Población mayor de sesenta y cinco años: representa el 8,5%. La asignación se lleva a cabo en función de la población mayor de sesenta y cinco años del Padrón de cada Comunidad Autónoma a 1 de enero de 2007.

A.4) Población entre 0 y 16 años: representa el 20.5 %. La asignación se lleva a cabo en función de la población entre 0 y 16 años del Padrón de 1 de enero de 2007.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

B) SUPERFICIE: la ponderación es del 1,8%. El reparto de acuerdo con esta variable se lleva a cabo en función de la superficie territorial, en Km<sup>2</sup>, de cada Comunidad Autónoma publicada por el Instituto Nacional de Estadística.

C) DISPERSIÓN: supone el 0.6%. La asignación se efectúa en proporción al número de entidades singulares, núcleos de población, de cada Comunidad Autónoma, según los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística obtenidos del Padrón Municipal de 2007.

D) INSULARIDAD: representa el 0.6%.

## II.- CRITERIOS ADOPTADOS EN EL ACUERDO DEL AÑO 2001

En el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del año 2001 se distribuyó el importe del Fondo General, equivalente al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

A) POBLACION: el 94% (Sin desglosar en grupos)

B) SUPERFICIE: el 4,2%.

C) DISPERSION: el 1,2%.

D) INSULARIDAD: el 0,6%.

## III.- COMPARACIÓN DE LOS CRITERIOS DE AMBOS ACUERDOS

### A.- POBLACION:

Acuerdo de 2001: en función de los habitantes, se asignaba el 94% del Fondo

Acuerdo de 2009: en función de los habitantes, se asigna el 97% del Fondo

Se distingue en el Acuerdo del 2009 entre diferentes tipos de población, lo que no se hacía en el Acuerdo del 2001, de la siguiente manera:

A.1. Población mayor de 65 años. Según el Instituto Aragonés de Estadística la población aragonesa en el año 2008 a 1 de enero, era de 1.297.581 habitantes. De ellos eran mayores de 65 años 261.141 habitantes.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Supone el 19,8 % de la población aragonesa. La media en España de la población mayor de 65 años es de 16,5%

A.2. Población menor de 16 años. En Aragón la población menor de 16 años el año 2008 ascendía a 192.072 habitantes, según padrón del Instituto Aragonés de Estadística. Supone el 14.8% de la población. La media en España de la población hasta 16 años es de 16,39%

### B.- SUPERFICIE

Acuerdo de 2001: mediante este concepto, se otorgaba el 4,2% del Fondo

Acuerdo de 2009: mediante este concepto, se otorga el 1,8% del Fondo

La superficie de Aragón es de 47.720 km<sup>2</sup>, y la superficie de las demás comunidades autónomas sujetas a este régimen de financiación es de 440.612 km<sup>2</sup>. Supone, por tanto que ocupamos el 9,77% de la superficie.

Al aplicar esta variable, podemos calcular que de cada 1000 € del fondo corresponderían a la Comunidad Autónoma de Aragón, según Acuerdo del 2009, 1,76 €; mientras que con la ponderación del Acuerdo del año 2001, la cantidad ascendería a 4,10 €.

### C.- DISPERSIÓN

Acuerdo 2001: en función de la dispersión de la población, se adjudicaba el 1,2% del Fondo

Acuerdo 2009: en función de la dispersión de la población, se adjudica el 0,6% del Fondo

En el Acuerdo de 2001, con datos del año 1999 del Instituto Nacional de Estadística, Aragón contaba con 1.540 núcleos de población, y las demás comunidades tenían 57.414 núcleos.

En el Acuerdo de 2009, con datos del año 2007 del Instituto Nacional de Estadística, Aragón tiene 1553 núcleos de población, mientras que las demás comunidades suman 57731 núcleos.

Al aplicar esta variable, podemos calcular que de cada 1000 € del fondo corresponderían a la Comunidad Autónoma de Aragón, según Acuerdo del



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

2009, 0,16 €, mientras que con la ponderación del Acuerdo del año 2001, la cantidad ascendería a 0,31 €.

La densidad de población en la Comunidad Autónoma de Aragón, según datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2008, es la siguiente:

	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad
Huesca	220.107	15.636	14,41
Teruel	144.046	14.809	9,88
Zaragoza	932.502	17.274	55,3
España	45.283.325	505987	89,5

Se observa que en las tres provincias de la Comunidad la densidad es inferior a la media española, y en particular la densidad de población de las provincias de Huesca y Teruel es muy inferior a la referida media española.

### 3.2.4.- Conclusiones

Si comparamos los criterios de distribución o reparto de los ingresos estatales del Acuerdo del Consejo de Política fiscal y Financiera del año 2001 y del Acuerdo del año 2009 en lo relativo al fondo principal que representa el 80% del conjunto se observa que la importancia de la variable relativa a la población se ha incrementado, pasando del 94 al 97 %; disminuyendo la superficie, pues pasa del 4,2 al 1,8 % y dispersión que pasa del 1,2 por 100 al 0,6 por 100. La población menor de 16 años se pondera en el 20,5 % del fondo correspondiente.

Aplicando los nuevos criterios de reparto de este Fondo, las Comunidades Autónomas que, como Aragón, tienen menos población, más envejecida, con más dispersión y mayor superficie pierden cuota y resultan favorecidas las que tiene una población más joven.

También hay que tener en cuenta que Aragón está por encima de la media española en esfuerzo fiscal. Por otra parte el peso de la ciudad de Zaragoza ha impedido que otras partes de Aragón, en peor condición, pudieran aprovechar distintos fondos estatales y europeos de compensación.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Esta Institución analiza estos datos comparativos con objetividad matemática y en la medida que vienen expresamente recogidos en el Estatuto aragonés, como peculiaridades propias de nuestra Comunidad, y son una referencia para todas las Instituciones aragonesas, porque constituyen una base que afecta al funcionamiento de los servicios públicos posibilitando el ejercicio posterior de una serie de derechos individuales y colectivos. Cumple así el Justicia con su especial función institucional y con el deber que le impone el art. 57 del EAAr. de *actuar en defensa de este Estatuto*.

Ahora bien, los recursos del Estado a las Comunidades Autónomas se atribuyen también en base a otros factores: los Presupuestos Generales del Estado, otras partidas de este Fondo de Garantía y los fondos de compensación. Por otra parte en la financiación deben de tenerse en cuenta, porque así lo establece el art 158 de la CE, *los principios de solidaridad, esfuerzo fiscal, volumen de servicios que se han asumido y la garantía de la prestación de un nivel mínimo de la prestación de servicios en todo el territorio español*. Todos ellos deben de valorarse en su conjunto y forman parte de lo que es la acción política del Gobierno, que se rige por los principios de oportunidad. El control y juicio sobre la suficiencia de todos ellos debe de hacerse en sede parlamentaria tal y como ha establecido el TC en sentencia 13/2007, ante un recurso interpuesto por el Gobierno de Andalucía contra el acuerdo de financiación del 2001 y que estudiaremos mas adelante.

## **4. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LOS CASOS DE CONFLICTO ENTRE LA LOFCA Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

### **4.1 Competencias del Gobierno Central**

El TC ha venido manteniendo en reiterada y constante jurisprudencia que la LOFCA es una Ley Orgánica que se integra dentro del bloque de constitucionalidad por derivar directamente de la CE, con una función delimitadora de las competencias en el ámbito de la financiación autonómica. Así expresamente lo indica el TC en su sentencia 192/2000, de 13 de julio, FJ 4º *in fine* cuando dice que:

*“...Como punto de partida para el análisis de esta controversia, debemos comenzar señalando que el artículo 157 CE contiene el marco general de los recursos financieros de que han de disponer las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias. Así, en su núm. 1 enumera las fuentes de*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*ingresos de las Comunidades Autónomas; en su núm. 2 establece los límites al ejercicio por éstas de sus competencias sobre tributos; y en su núm. 3 encomienda al Estado la regulación, mediante Ley Orgánica, de las competencias del núm. 1, así como de la resolución de los conflictos y de los mecanismos de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado. De este modo, el propio art. 157.3 CE reenvía a una Ley Orgánica a fin de que sea ésta quien establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica, que, en cualquier caso, habrán de permitir a las Comunidades Autónomas «el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE), esto es, habrán de posibilitar la autonomía financiera constitucionalmente garantizada. Es decir, la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE.”*

O la STC 68/1996, en cuyo FJ 9º se concluye que:

*“Con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica -la actual LOFCA- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988 (fundamento jurídico 7.º; 183/1988, fundamento jurídico 3.º; 250/1988, fundamento jurídico 1.º, y 150/1990, fundamento jurídico 3.º).”*

O la STC 179/1987, en cuyos FJ 2º y 3º se indica que:

*“...Ahora bien, tal autonomía financiera no se configura en la Constitución en términos absolutos, sino que se ve sometida a limitaciones*





## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*derivadas de los principios, que el mismo art. 156.1 de la C. E. proclama, de «coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».* Ello se traduce, en el texto constitucional, en que el art. 157.3 de la C. E. prevea una fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar, al disponer que una Ley Orgánica podrá regular el ejercicio de determinadas competencias financieras, así como las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Esta Ley Orgánica -que en la actualidad es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980- aparece pues como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC. AA. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye. Por otra parte, y en lo que aquí interesa, ha de tenerse en cuenta que la autonomía financiera de las CC. AA. se encuentra también sujeta a las limitaciones que resultan de las disposiciones del art. 149 de la Constitución, apartados 11 y 13, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases de ordenación del crédito y las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica.(...)

De la doctrina constitucional expuesta resulta que la LOFCA habrá de considerarse como parámetro interpretativo de constitucionalidad respecto del resto de normas que traten sobre materia de financiación autonómica, las cuales necesariamente habrán de acomodarse a los principios y reglas que la LOFCA establece. En este sentido, en relación con el binomio LOFCA-Estatutos de Autonomía, rige el principio de competencia, no el de jerarquía normativa. Lo que obliga en todo caso a las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Estatutos y a la hora de regular sus competencias financieras, a respetar en todo momento la ordenación que al respecto se contienen en la LOFCA.

Reflejo de lo anterior es el propio art. 1 LOFCA, que establece en su apartado segundo que: “2. La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades Autónomas. 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”. Añade el art. 2 que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y con arreglo a diferentes principios entre los cuales, establece el apartado b) que: “La garantía del equilibrio



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*económico, a través de la política económica general.... 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.”*

A su vez, la forma en la que se procederá a llevar a cabo la indicada “coordinación” entre Hacienda estatal y actividad financiera autonómica viene expresamente prevista en el art. 3 LOFCA, articulándose a través del CPFF, constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.

De esta manera, podemos observar que el sistema de financiación autonómica español parte en su regulación de la CE y de la LOFCA –bloque de constitucionalidad y principio de competencia-, siendo ésta Ley Orgánica la que delimita la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia estableciendo los principios bajo los que las relaciones entre todos ellos se regirán, y, en todo caso, previendo la fórmula de la “coordinación” en el ejercicio de la actividad fiscal y financiera de éstas últimas, creando para ello un órgano integrado por representantes del Estado y de las Comunidades afectadas que garantice la aplicación y cumplimiento de los principios generales establecidos en la LOFCA.

Por su parte, la LOFCA también reconoce a los Estatutos de Autonomía competencia para tratar sobre la actuación financiera de las Comunidades, si bien, precisamente por derivar esta previsión competencial directamente de la LOFCA (e indirectamente y ex art. 157.3 CE de nuestra Carta Magna), la regulación que al efecto se haga en los Estatutos habrá de ser acorde con la CE y la LOFCA. En este sentido, el art. 17 LOFCA establece un listado de las materias que las Comunidades Autónomas podrán regular, de acuerdo con sus Estatutos, cuales son: a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos, b) el establecimiento y la modificación de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales así como de sus elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, c) el establecimiento y la modificación de los recargos sobre los impuestos del Estado, d) las operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma, e) el régimen jurídico del patrimonio de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación básica del Estado, f) los reglamentos generales de sus propios tributos, y g) las demás funciones o competencias que le atribuyan las leyes.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Sobre estas materias se proyecta la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de financiación. Más allá de ello, los Estatutos de Autonomía en sus previsiones deberán necesariamente acomodarse a los principios básicos establecidos en el binomio CE-LOFCA.

Así, la relevancia de la LOFCA como norma integrada en el bloque de constitucionalidad y delimitadora de la forma en la que se ordena el sistema de financiación autonómico es tal que, en palabras de RODRÍGUEZ BEREIJO (Diario ABC, 26/10/2006) *“el Estatuto de cada Comunidad Autónoma puede, ..., contener normas y principios referidos a su financiación que complementen y desarrollen la parca regulación constitucional de la Hacienda Autónoma (arts. 156 a 158 CE), pero siempre que esa regulación sea susceptible de ser integrada en el conjunto del sistema cuyos elementos estructurales son definidos por la LOFCA y que únicamente al Estado compete fijar (156 CE y art. 149.1.14ª CE). Es decir, siempre que sean reconducibles a la unidad del sistema de financiación autonómica. Esa unidad del sistema es un corolario de los principios de solidaridad y de coordinación que presiden la descentralización política y financiera que la Constitución española propugna”*.

Y todo ello procurando siempre una interpretación armónica entre los principios contenidos en la LOFCA y la regulación que sobre financiación autonómica se contenga en los diferentes Estatutos de Autonomía, tal y como la propia LOFCA expresamente prevé en su Disposición Final cuando dispone que: *“Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos”*.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de esta interpretación armónica LOFCA-Estatutos de Autonomía en varias ocasiones, pudiendo deducirse de la doctrina emanada del Alto Tribunal que, en caso de contradicción entre la LOFCA y un Estatuto de Autonomía, el precepto estatutario ha de ceder ante aquella, sin perjuicio de que se proceda a una interpretación lo más favorable posible de la LOFCA que englobe el contenido de la previsión legal establecida en el Estatuto en cuestión.

Así, la STC 58/1982, de 27 de julio (FJ 1º) que indicó:

*“A la luz de esta doctrina debe entenderse el artículo 17.e) LOFCA, que, como todos los preceptos de la misma, ha de interpretarse armónicamente con*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*las normas de los respectivos Estatutos, según establece su Disposición final, sin que sea necesario, por tanto, para la decisión de las cuestiones planteadas pronunciarnos sobre los distintos argumentos que las partes utilizan acerca de cuál sea la fundamentación constitucional de este precepto”.*

En la misma dirección, la STC 85/1984, de 26 de julio (FJ 3º) así como la STC 181/1988, de 13 de octubre, cuyo FJ 3º *in fine* establece que:

*“...Estas últimas prescripciones estatutarias de naturaleza procedimental deben entenderse referidas, sin duda, a la elaboración de las leyes específicas sobre el alcance y condiciones de las cesiones a que se refiere el art. 10.2 de la LOFCA, en virtud de una interpretación armónica entre las normas de esta Ley Orgánica y de los Estatutos de Autonomía, que resulta lógicamente obligada y que la propia LOFCA reclama expresamente en su disposición final.”*

**4.2. Las SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 58/2007, de 14 de marzo: el papel de los acuerdos bilaterales Estado-Comunidades Autónomas a adoptar en Comisiones Mixtas paritarias sobre materia relativa a financiación autonómica.**

Sin embargo, este estudio no puede detenerse aquí ya que, como hemos indicado más arriba, la regulación constitucional del sistema de financiación autonómica español no atiende exclusivamente a la ordenación que de ello hagan las distintas Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos, sino que ésta regulación ha de coordinarse, necesariamente, con los preceptos que contiene la CE sobre esta materia y los que se desarrollan mediante la LOFCA. Normativa que conforma el parámetro de constitucionalidad sobre financiación autonómica con arreglo al cual se valoran las restantes normas del ordenamiento jurídico que articulan este sistema de financiación, y entre las que, precisamente, se encuentran los Estatutos de Autonomía; Estatutos que sobre esta materia se relacionan con la CE y la LOFCA no por el principio de jerarquía (como defienden algunos autores, así, CHECA GONZÁLEZ, C.; Quincena Fiscal Aranzadi nº 21/2008), sino por el principio de competencia, tal y como en repetidas ocasiones ha indicado el TC (las sentencias reseñadas *supra* son ejemplo de ello). Debiendo buscarse en todo caso una interpretación armónica entre el binomio normativo CE-LOFCA y los Estatutos de Autonomía, como también ha dicho el TC. Y, si ello no fuera posible, serán los preceptos estatutarios los que habrán de acomodarse a la CE y la LOFCA, y no al revés.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

En este sentido, hemos de preguntarnos si la inclusión de acuerdos bilaterales sobre materia de financiación en los Estatutos de Autonomía, como ocurre con el convenio previsto en el art. 108 EAAr., se adecua al sistema de financiación autonómica de “régimen común” que contiene en la LOFCA, si lo contradice o si cabe una interpretación armónica que compagine el sistema de relaciones multilaterales que se establece en la LOFCA a la hora de concretar el sistema de financiación autonómica (mediante el CPFF) con una fórmula de relaciones bilaterales entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas. Al respecto ha de indicarse que, dado que el EAAr. vigente no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el TC en ninguno de sus preceptos podría pensarse que la aplicabilidad del art. 108 EAAr. en sus propios términos es inmediata.

La cuestión, sin embargo, es que el TC sí se ha pronunciado tanto sobre este tipo de convenios bilaterales a adoptar en Comisiones Mixtas paritarias, como sobre su eficacia e interpretación. Así, las SSTC 13/2007 y 58/2007, cuyo objeto fueron los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Parlamento de Andalucía contra el art. 85 y las cuantías fijadas en la sección 32 (“Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales”, “Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado”, programa 911-b) de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, (“Financiación en 1998 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001”) y contra el referido al art. 86 y a las cuantías fijadas en la sección 32 («Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», Programa 911-B) de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999 («Financiación en 1999 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001»).

En dichas sentencias, entre otras cuestiones, se adujo por parte del Parlamento de Andalucía como vicio de inconstitucionalidad el hecho de que el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos generales del Estado que se estableció en la normativa impugnada había sido fijado de manera unilateral por el Estado, lo que contravenía la Disposición Transitoria Primera apartado 2 y el art. 13, ambos de la LOFCA (en la redacción dada por la LO 3/1996, de 27 de diciembre) así como la Disposición Transitoria Sexta apartado 2 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía, en conexión con el art. 58.1 del mismo



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Estatuto, normas éstas que atribuían a acuerdo adoptado en Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma la determinación del método encaminado a fijar dicho porcentaje de participación.

Estos Acuerdos a adoptar en las Comisiones Mixtas paritarias tienen un contenido semejante aunque no idéntico al establecido en el art. 108 EAAr, ya que entre los recursos establecidos en el art. 104 EAAr. y la participación territorializada de Aragón en los tributos generales –materia a concretar en los Acuerdos bilaterales económico-financieros previstos en el art. 108 EAAr.- ha de incardinarse el correspondiente al porcentaje de participación de la Comunidad en los ingresos generales del Estado –lo que es precisamente objeto de recurso en las SSTC 13/2007 y 58/2007-.

Ha de recordarse que, en el presente caso, al igual que ocurre con el art. 108 EAAr., la Disposición del Estatuto de Autonomía de Andalucía en la que se preveía esta reunión de la Comisión Mixta paritaria no había sido objeto de previo recurso de inconstitucionalidad ni lo era en dichos recursos, por lo que su aplicación, en principio, no cabía discutirse. Y esta posibilidad todavía era más clara considerando que la propia LOFCA reconocía la existencia y funcionalidad de las Comisiones Mixtas paritarias. Sin embargo, la doctrina constitucional que resulta de las SSTC 13/2007 y 58/2007 necesariamente ha influido en cómo deben interpretarse dicho tipo de Comisiones, interpretación que se separa, sin duda, de la que según su tenor literal podría hacerse.

En estas sentencias, el TC reconoce que, efectivamente, y tal y como por parte del Parlamento Andaluz se había indicado, el Acuerdo previsto tanto en la LOFCA como en el Estatuto de Andalucía que había de llevarse a cabo por la correspondiente Comisión Mixta paritaria no había tenido lugar. Sin embargo, no por ello declara la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1998 y 1999, en los que lo que debía haber sido materia de estudio por dicha Comisión Mixta se había sustituido por una decisión unilateral del Estado (como era la fijación del porcentaje de participación de Andalucía en los ingresos generales). Antes bien, procede a realizar una exposición detallada de cómo se estructura en nuestro ordenamiento jurídico el sistema de financiación autonómica, dando una concreta interpretación a la función que dentro de ello tienen las relaciones bilaterales a entablar entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de estas Comisiones Mixtas. Lo que ha de extrapolarse al caso de convenio bilateral previsto en el art. 108 EAAr.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Así, de la STC 13/2007, de 18 de enero puede extraerse lo siguiente:

1) Se reitera la función de la LOFCA como delimitadora de la materia financiera, estableciendo el principio de competencia de la misma como criterio que rige las relaciones en este ámbito entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Así, se recoge en el FJ 7, párrafo 4, según el cual:

*“... aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, en indudable conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) y con la competencia exclusiva de éste en materia de «hacienda general», conforme establece el art. 149.1.14 CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, F. 3), el art. 157.3 CE atribuye al Estado la «fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar» (STC 179/1987, de 12 de noviembre, F. 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas —LOFCA—), esto es, le atribuye, no sólo la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sino también el establecimiento de normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de las posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado (STC 250/1988, de 20 de diciembre, F. 4). No debemos olvidar que, de conformidad a nuestra doctrina, «[c]on el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho 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, de 4 de abril, F. 9).”*

2) Se mantiene que la competencia para la determinación de la participación de las Comunidades públicas en los ingresos del Estado, así como sobre los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas es exclusiva del Estado al amparo del art. 149.1.14 CE. Y ello en aras de asegurar que el interés general, aquí reflejado en los principios de solidaridad, suficiencia y equilibrio entre los ciudadanos, quede garantizado. Así, se recoge en el FJ. 6, párrafos tercero y cuarto, según los cuales:



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*“...es la competencia contemplada en el art. 149.1.14 CE la que, en esencia, ampara la actuación del Estado a los específicos efectos que para la resolución del presente recurso ahora interesan. Y es que, como hemos señalado en relación con la participación de las entidades locales en los tributos (doctrina ésta de total aplicación a las Comunidades Autónomas), sea cual fuere el contenido que al concepto de «hacienda general» se atribuya no parece discutible que haya de incluirse dentro del mismo una medida que, como la participación en los ingresos del Estado, tiene por objeto directo la relación entre la hacienda estatal y las haciendas de las Comunidades Autónomas y como finalidad asegurar la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de éstas, constitucionalmente garantizada en el art. 156.1 CE ( SSTC 179/1985, de 19 de diciembre , F. 1; 96/1990, de 24 de mayo , F. 4; 13/1992, de 6 de febrero , F. 6; y 331/1993, de 12 de noviembre , F. 2.b). A la misma conclusión hemos llegado en relación con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, que constituye otro de los recursos de estas últimas, conforme al art. 157.1 CE, y que también hemos enmarcado en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.14 CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, F. 3).*

*Siendo ello así no cabe la menor duda de que la determinación de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado corresponde exclusivamente a este último, mediante la Ley a la que precisamente hacen referencia los arts. 13.4 LOFCA y 58.3 EAAnd. Y es que, debe recordarse, «cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas» ( STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 30; y en el mismo sentido, STC 204/2002, de 31 de octubre , F. 7). Así es; en cuanto se trata de fondos que garantizan el funcionamiento de las haciendas de las Comunidades Autónomas dentro del conjunto de la Hacienda general, mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Comunidades Autónomas, en general, y a cada una de ellas, en particular, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7; 237/1992, de 15 de diciembre , F. 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2.c).”*





## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

3) Lo anterior entronca con el principio de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Existe una necesidad de coordinar los intereses en materia financiera de éstas con los de aquel, lo cual, dentro del ámbito de la LOFCA, se realiza a través de un órgano consultivo y deliberante en el que se encuentran representadas todas las Comunidades Autónomas así como el Estado. Este es el Consejo de Política Fiscal y Financiera y es el marco multilateral adecuado para la adopción de decisiones en materia financiera. Así se recoge en el FJ. 8, párrafo 3, según el cual:

*“es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en el que estén representados todas éstas y aquél. Y, en la actualidad, de acuerdo con el art. 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, integrado por el Ministro de Economía y Hacienda y cada uno de los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad y Ciudad Autónoma, a quien corresponde la coordinación «entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado» (art. 3.1 LOFCA)”.*

4) El TC, por otra parte, no rechaza la existencia de relaciones bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica a través de Comisiones Mixtas Paritarias. Antes bien, las reconoce ya que, no en vano, se prevén tanto en la LOFCA como en el Estatuto de Autonomía de Andalucía –lo que se hace extensible a la regulación establecida en otros, como el aragonés, a través del acuerdo bilateral del art. 108 EAAr. y de las funciones de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, prevista en el art. 109 EAAr.-. Sin embargo, limita su actividad y eficacia al simple mantenimiento de contactos entre los entes territoriales afectados por los acuerdos que, en su caso, se lleguen a adoptar de manera multilateral por parte del CPFF, sin otra virtualidad, aun cuando puedan ser preceptivos, que la de servir como instrumentos de presentación y acercamiento de posturas entre el Estado y la Comunidad Autónoma o para concretar la aplicación de algún punto concreto. Así resulta del FJ. 8, párrafo último, según el cual:

*“Ahora bien, este marco multilateral tampoco puede desplazar, en el ámbito específico de sus competencias, la actuación de las Comisiones Mixtas, es decir, ha de integrarse también con las funciones que dichas Comisiones tengan en su caso atribuidas en las normas estatutarias y en la LOFCA en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. De acuerdo con el doble marco de integración señalado, el que la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de los criterios de reparto de los recursos del Estado deba producirse en el seno de un órgano como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA) no significa que, antes o después de que dicho órgano delibere y en su caso adopte un acuerdo (que no olvidemos que, conforme al art. 10.2 del Reglamento de régimen interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tendría la naturaleza de mera recomendación elevada al Gobierno, a quien correspondería elevar por su parte a las Cortes Generales su propia propuesta), no puedan tener lugar contactos entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, en particular, en el seno de las Comisiones Mixtas a que hacen referencia las diferentes normas estatutarias, bien de carácter previo, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones, bien a posteriori, para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiero, pudieran establecer las Cortes Generales.”*

5) Finalmente, el TC acaba afirmando que, aun reconociendo la obligatoriedad de las negociaciones Estado-Comunidad Autónoma en materia de financiación, como fórmula eficaz para cumplimentar el principio de coordinación establecido constitucionalmente, basta que se compruebe la existencia de dichas negociaciones, ya previas, ya posteriores al acuerdo multilateral que se adopte, para considerar cumplida la cuestión de los acuerdos bilaterales de las Comisiones Mixtas paritarias. Advirtiendo, además, que, en cualquier caso, el resultado de estas conversaciones Estado-Comunidad Autónoma no implican que el Estado deba aceptar las pretensiones de cada Comunidad Autónoma, so pena en caso contrario de afectar a la competencia exclusiva que el Estado tiene sobre la materia de Hacienda General en la que se incardina la financiación de las Comunidades Autónomas. Así resulta del FJ. 9, párrafos 2 y 3, según los cuales:

*“En efecto, aun cuando la negociación citada se configura como un trámite no facultativo, sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los arts. 13.1 LOFCA y 58.1 EAAnd , lo cierto es que en modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*hecho referencia, ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos de aquél. Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1 CE). En suma, dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación (en sentido similar, y con relación a la audiencia previa al Parlamento canario prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, SSTC 16/2006, de 30 de enero, F. 9, y 109/2004, de 30 de junio, F. 7.b).”*

*Como hemos señalado, la negociación previa a la cual hace referencia el art. 13.1 LOFCA es un instrumento al servicio de la cooperación que en este ámbito debe existir necesariamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ahora bien, ello no obsta a que, cuando «estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir», «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (SSTC 77/1984, de 3 de julio, F. 3; 40/1998, de 19 de febrero, F. 30; y 204/2002, de 31 de octubre, F. 7). En todo caso «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (SSTC 56/1986, de 13 de mayo, F. 3, y 40/1998, de 19 de febrero, F. 30). Y debe tenerse en cuenta, «en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*autonómica no se limite más de lo necesario, etc.». (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 30)."*

6) La doctrina constitucional aquí expuesta se recoge en los mismos términos en la STC 58/2007 y en la de 12 de diciembre de 2007, posterior a la entrada en vigor del EAAr., en el que se resuelve el recurso interpuesto, por Aragón contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana sobre aguas, materia que también se considera competencia exclusiva del Estado.

A nuestro juicio la redacción literal del art 108 EAAr, no declarado inconstitucional, permite considerar que se tiene apoyo legal para solicitar la "formalización" de la Comisión Especial Mixta Estado-Gobierno de Aragón. El término formalización que utiliza el Estatuto permite defender que cualquier reunión por informal que fuera no es suficiente para que se cumpla el requisito legal y que por ello no sería aplicable a este caso la doctrina del Tribunal Constitucional. Dicho esto, conociendo la rotundidad de postura del Tribunal para otros casos, no podemos afirmar que pueda tener éxito una reclamación por esa causa. Las SSTC de 13/2007 y 58/ 2007 mantienen que la ausencia de reuniones no produce la inconstitucionalidad del la ley posterior que desarrolla el acuerdo multilateral.

### **4.3. Doctrina constitucional sobre los criterios aprobados por el Consejo de política fiscal y financiera**

Sobre los criterios de aplicación en el reparto de los fondos, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 13/2007, de 28 de enero, ha reiterado que el legislador dispone de un amplio margen para decidir la importancia relativa de cada uno de ellos. Así dispone que:

*Frente a dichas alegaciones este Tribunal puso de manifiesto que, aun cuando el «coeficiente de población es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas», no es sino «uno entre los varios factores previstos en el art. 13.1 de la LOFCA», que se complementa con otros criterios (STC 68/1996, de 4 de abril [RTC 1996, 68], F. 5). Además señalamos, con carácter general, que el art. 13 LOFCA «regula la determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad», no sólo porque la enumeración que hace de los criterios determinantes del citado porcentaje «no es taxativa al preverse la aplicación de "otros criterios que se estimen procedentes"», sino porque,*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

además, falta en el citado artículo «una ponderación o valoración de los criterios expresados» (STC 68/1996, de 4 de abril, F. 4).

A lo anterior hay que añadir que este Tribunal no puede atender la pretensión de la Comunidad Autónoma andaluza de que la variable representada por el coeficiente de población se determine en el sentido que ella propone, esto es, tomando como base de la misma la población censada en 1996 y no la reconocida en 1988, porque con ello estaría adoptando una decisión eminentemente política que corresponde exclusivamente tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto. A este respecto conviene traer a colación las afirmaciones que este Tribunal ha hecho en relación con las variables que establece el art. 16 LOFCA para el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, en las que insistimos que era función exclusiva de las Cortes Generales, dentro de un amplio margen de apreciación, determinar la importancia de cada criterio en la distribución del citado recurso financiero, afirmaciones que resultan trasladables *mutatis mutandis* a las variables a que hace referencia el art. 13 LOFCA con relación a la participación en los ingresos del Estado. Hemos dicho, por ejemplo, que corresponde a las Cortes Generales la definición de la variable «la inversa de la renta por habitante» [art. 16.1 a) LOFCA], dado que, según exige la LOFCA, «la ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años» (art. 16.1 LOFCA, *in fine*), «lo que supone atribuir a las Cortes Generales la fijación, tanto del porcentaje del Fondo a distribuir según cada criterio, como la definición operacionalizada de los índices representativos de cada uno de ellos, de acuerdo con la finalidad del Fondo». «El amplio margen de apreciación del legislador en este campo [señalamos], viene además reconocido por la LOFCA por cuanto le permite, no solamente fijar, como se ha dicho, la importancia relativa de cada uno de los criterios expresamente suministrados por la LOFCA, sino también introducir los criterios adicionales que se estimen procedentes [art. 16.1.1 f)]» (STC 183/1988, de 13 de octubre [RTC 1988, 183], F. 3). Y respondiendo a críticas formuladas por el Gobierno Vasco respecto a los criterios de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, hemos señalado que, «si bien pueden resultar fundamento para una discusión respecto a la mayor o menor oportunidad y acierto de esos criterios -cuestión sobre la que este Tribunal no tiene jurisdicción-, no resultan aceptables como fundamento de la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos, ya que, como la misma LOFCA prevé, es a las Cortes Generales a quienes corresponde la determinación del peso respectivo



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*de cada criterio de distribución del FCI [en el caso presente, del porcentaje de participación en los ingresos del Estado], en apreciación que no puede verse sustituida por la de este Tribunal» (STC 183/1988, de 13 de octubre, F. 4).*

En conclusión de los tres apartados anteriores podemos concluir que el Tribunal Constitucional, en reiterada y moderna jurisprudencia, ha establecido la competencia exclusiva del Estado para dirigir la política económica y la financiación autonómica, y ha admitido que el requisito estatutario de reunirse en Comisión el Gobierno Central y los de las Comunidades se aplique con una gran amplitud y tolerancia. En realidad ha establecido un sistema de reparto, excepto con dos Comunidades con la hay que llegar a un convenio. Por eso, si no se modifica esta doctrina, el incumplimiento de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón no producen la inconstitucionalidad de la ley posterior que refrenda el acuerdo entre el Estado y la Comunidades Autónomas sujetas al régimen general de financiación. En consecuencia de interponerse recurso de inconstitucionalidad sería improbable que prosperara.

Este juicio de constitucionalidad no supone un juicio de oportunidad. El TC no valora el contenido de las normas y de los acuerdos previos ya que considera que forman parte de la acción política del Gobierno y debe de hacerse en sede parlamentaria.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

## **5. CONCLUSIONES GENERALES**

En este momento, Aragón tiene un subsistema especial de financiación incluido en el general, sin perjuicio de que se alcance otro distinto. El Estatuto de Autonomía de Aragón, no declarado inconstitucional y por tanto en vigor, concede apoyo legal al Gobierno de Aragón para solicitar que “*se formalice*” o reúna la Comisión Mixta especial prevista en el art. 108 del Estatuto. El objetivo de la Comisión es llegar a un convenio permanente que tenga en cuenta las especificidades de Aragón reconocidas en su Estatuto.

El Estatuto del 2007 dispone en el art. 107.5 que “*la estructura territorial y poblacional y especialmente, el envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales*” son características peculiares de Aragón, que deben de tenerse en cuenta en la asignación de recursos, para suplir los sobrecostes que origina la prestación de servicios públicos.

Si se analiza, con objetividad numérica, el sistema anterior y el nuevo, la mayoría de estas especificidades aragonesas han disminuido su cuota en el fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, porque Aragón tiene poca población, pocos jóvenes y mucha superficie y dispersión. También deben de tenerse en cuenta, aunque la comparación es más compleja, otras dos peculiaridades: el esfuerzo fiscal, en el que Aragón está por encima de la media nacional y los importantes desequilibrios territoriales que hay dentro de la Comunidad.

Este Fondo de Garantía representa el 80% de la cuantía total de lo que se trasfiere. Provenientes del mismo Fondo se reciben otros recursos y además, se financia a la Comunidad por otras vías: el Presupuesto General del Estado y distintos fondos de compensación. Asimismo, la financiación hay que relacionarla, según establece el art 158 de Constitución Española, con los *principios de solidaridad, esfuerzo fiscal, volumen de servicios y actividades que se han asumido y de la garantía de un nivel mínimo de la prestación de servicios en todo el territorio español*. Todos deben de tenerse en cuenta y valorarse en su conjunto. Si con ellos se garantiza un nivel de prestación semejante a otras Comunidades, o si en definitiva son suficientes o los mejores posibles, supone juzgar la acción política de Gobierno, y va mas allá del análisis de las especificidades que establece el Estatuto de Aragón, en su art. 108. Como hemos dicho en otros casos, siguiendo la doctrina del Tribunal



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Constitucional y del Tribunal Supremo, la actividad política del Gobierno está fuera del control de esta Institución y de los Tribunales; debe de hacerse fundamentalmente en sede parlamentaria. Ahora bien, como el Estatuto de Autonomía de Aragón, a diferencia de otros, en su art. 59.b le confiere al Justicia de forma genérica la defensa del Estatuto de Autonomía manifestamos nuestro apoyo al Gobierno de Aragón para que llegue tan lejos como sea posible en la negociación de todos los recursos de financiación. De la misma forma que instamos a los señores Diputados aragoneses en las Cortes Generales a que asuman esta postura.

El Tribunal Constitucional, en reiterada y moderna jurisprudencia, ha establecido la competencia exclusiva del Estado para dirigir la política económica, la financiación autonómica y los criterios de reparto. También ha admitido que se aplique con una gran amplitud y tolerancia los requisitos estatutarios de reunirse en Comisión Mixta el Gobierno Central y los de las Comunidades. Si no se modifica esta doctrina del Tribunal Constitucional, el incumplimiento de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón no produce la inconstitucionalidad de la ley posterior que refrenda el acuerdo entre el Estado y la Comunidades Autónomas sujetas al régimen general de financiación. En consecuencia, de interponerse recurso de inconstitucionalidad sería improbable que prosperara.

Si la competencia exclusiva en financiación le corresponde al Gobierno Central la responsabilidad última es suya. Es un dato objetivo que Aragón, si se cumplen las previsiones recaudatorias, va a recibir más recursos que con el acuerdo anterior, pero menos proporcionalmente de lo que van a aumentar en otras Comunidades Autónomas. Es esta una dificultad adicional que no queremos dejar de resaltar. Hay que tener en cuenta que, tal y como se establece en la LOFCA, la no aceptación del acuerdo que se ofrece, supone la renuncia a los fondos de la nueva ley, recibiendo los anteriores que eran menores. En este proceso la autonomía de la voluntad o libertad de aceptar que tienen las Comunidades Autónomas se encuentra seriamente condicionada.

A la vista de todo esto, y dada la parquedad del texto constitucional y la forma en que el Alto Tribunal lo ha interpretado junto con la LOFCA, habría que valorar la posibilidad y conveniencia de desarrollar legislativamente nuestro Estatuto, mediante un acuerdo con el Estado, hacia un sistema de convenio más amplio que el actual. Conscientes de las dificultades que, por el momento,





## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

tiene alcanzar este objetivo, instamos a que se impulse, junto a otras Comunidades, un cambio del sistema de financiación autonómico general que, respetando los principios de igualdad, solidaridad, lealtad institucional y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, especialmente todas las reconocidas a Aragón en su Estatuto, fije unos criterios mínimos de reparto que no dependan del número de votantes, conflictividad, afinidad política ...en definitiva, de factores coyunturales o de política menor.

En opinión de esta Institución, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas debería primar, tal y como se ha hecho en otros países como Alemania, la seguridad jurídica; el margen político en la distribución de los fondos debe coexistir con criterios consolidados. Por otra parte, dicho sistema tiene que evitar que, *de facto* o de derecho, se establezca un federalismo asimétrico.

**Zaragoza, 23 de septiembre de 2009**

**El Justicia de Aragón**

**Fernando García Vicente**



EL JUSTICIA DE ARAGÓN