

LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

**(Antecedentes, desarrollo y perspectivas de reforma
del Título II del Estatuto de Autonomía)**

MANUEL GIMÉNEZ ABAD

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO DISPOSITIVO Y LA HETEROGENEIDAD DE COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.- II. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL TÍTULO II DEL ESTATUTO: A) El Título II en la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales. B) Tramitación parlamentaria del Título II en las Cortes Generales.- III. EL DESARROLLO DEL TÍTULO II DEL ESTATUTO: A) Problemas generales de delimitación de las competencias de la Comunidad Autónoma: a) El «bloque de la constitucionalidad» y las «materias» competencia de la Comunidad Autónoma; b) «Funciones» de la Comunidad Autónoma sobre las «materias» de su competencia: 1) La relativa virtualidad de la calificación estatutaria de las competencias como «exclusivas»; 2) Las funciones de «desarrollo legislativo» y el problema de la definición de las «bases»; 3) Las funciones ejecutivas y las propuestas sobre «Administración única». B) El proceso de traspaso de servicios: la Comisión Mixta Administración del Estado-Diputación General de Aragón y los Reales Decretos de Transferencias. C) Desarrollo legislativo de las competencias: alcance y valoración: a) Competencias sobre la organización de las instituciones de autogobierno, la Administración autonómica y la Administración local; b) Competencias económicas: actividad legislativa de la Comunidad Autónoma en el ámbito económico; c) Competencias relativas a la «ordenación territorial»; d) Competencias relativas al «bienestar social»; e) Una competencia especial: el Derecho civil aragonés.- IV. LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS: A) Iniciativas de reforma del Estatuto durante la II Legislatura autonómica. B) Los «Acuerdos autonómicos» de 1992 y la reforma del Estatuto: a) Las posiciones políticas en cuanto al procedimiento y contenido general de la reforma establecidos en los «Acuerdos autonómicos»; b) Las discrepancias en cuanto a la ampliación competencial establecida en los «Acuerdos autonómicos».

I. INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO DISPOSITIVO Y LA HETEROGENEIDAD DE COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución Española (CE), alejándose de la fórmula habitualmente utilizada en los Estados de estructura federal o regional, no efectuó un diseño cerrado y acabado de la organización territorial del Estado, sino que dejó a la libre iniciativa de las distintas nacionalidades y regiones su configuración como Comunidades Autónomas.

El principio dispositivo en la creación de Comunidades Autónomas suponía un evidente riesgo para una racional estructuración del nuevo sistema autonómico, pero la realidad política en el momento de elaborarse la Constitución impedía optar con decisión por un modelo autonómico generalizado, homogéneo y definitivamente diseñado por el texto constitucional.

La necesidad de encontrar el necesario «consenso» político en una de las cuestiones claves para el nuevo orden constitucional, obligó a los constituyentes a arbitrar una fórmula flexible y abierta que, pese a arrostrar indudables riesgos para el desarrollo futuro, ofrecía suficientes alternativas para ser aceptada desde planteamientos políticos muy diferentes. Ello supuso que, en el momento de aprobarse la Constitución, se careciese de un modelo autonómico definido y hubiera de ser en el proceso subsiguiente cuando había de encontrar éste su definición precisa.

El resultado actual de dicho proceso es la configuración de un mapa autonómico pluriforme y heterogéneo en el que conviven Comunidades con muy distintos niveles de intensidad en sus capacidades autonómicas.

De este modo, si fueron superados por voluntad política los titubeos iniciales sobre la homogeneidad institucional de todas las Comunidades Autónomas y aceptada la posibilidad —que ofrecía razonables dudas jurídicas— de que las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 pudieran disponer de las mismas instituciones que las del artículo 151, incluida la Asamblea legislativa como órgano de expresión de una auténtica autonomía política, el sistema de distribución de competencias diseñado por los arts. 148 y 149 del texto constitucional ha provocado grandes diferencias en cuanto al nivel competencial de las distintas Comunidades.

Así, en primer lugar, Cataluña, País Vasco y Galicia, que habían plebiscitado durante la II República estatutos de autonomía, accedieron al máximo techo a través del procedimiento abreviado regulado en la disposición transitoria segunda de la Constitución. A este grupo se unió

Andalucía que, tras salvar los rigores procedimentales de la vía establecida en el artículo 151 CE (entre ellos un referéndum de iniciativa y otro de aprobación), consiguió la equiparación con las Comunidades antes citadas. En este grupo debe también incluirse Navarra, que, por haber gozado históricamente de un régimen foral privilegiado, accedió al máximo nivel de autogobierno a través de una Ley de «mejoramiento del fuero», disfrutando, además, junto con el País Vasco, de un régimen fiscal de «concierto» que les permitió una autonomía financiera mucho mayor.

Las restantes Comunidades, entre las que se encuentra Aragón, se constituyeron por la «vía lenta» del artículo 143 CE y accedieron al limitado número de competencias previstas en el artículo 148.1 del texto constitucional. No obstante, dentro de estas Comunidades de la vía del 143 se produjeron notables diferencias.

En primer lugar, la Comunidad Valenciana y Canarias vieron equiparado prácticamente su techo competencial con las de autonomía plena a través de leyes orgánicas de transferencia de las competencias no recogidas en sus Estatutos, utilizándose para ello, no sin fundadas críticas jurídicas, el procedimiento regulado en el artículo 150.2 CE. Durante el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAA), se reclamó —sin éxito— desde determinadas instancias políticas la aplicación en Aragón de la fórmula valenciana y canaria, dada la similitud de las circunstancias políticas que habían presidido su desarrollo autonómico.

En relación con las restantes Comunidades del 143, cuyos niveles estatutarios de competencias son forzosamente muy similares, puede, sin embargo, distinguirse a su vez entre las Comunidades uniprovinciales (Madrid, Baleares, Asturias, Murcia, Cantabria y La Rioja) que, además de las competencias propias de las Comunidades de segundo grado, asumieron en bloque las provenientes de las Diputaciones provinciales respectivas, cuyos presupuestos, funciones y personal se integraron en la Comunidad Autónoma, de las restantes Comunidades pluriprovinciales (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón) en las que la pervivencia de la provincia como ente local impidió que accedieran, al menos de forma generalizada, a la titularidad de dichas competencias.

Pero es que, además, dentro de cada uno de esos grupos, y como consecuencia del principio dispositivo antes citado, no todas las Comunidades tienen las mismas competencias, existiendo diferencias entre las pertenecientes teóricamente a un mismo nivel competencial. Un simple examen comparativo entre los distintos estatutos de primer gra-

do y los aprobados según el artículo 143 es suficientemente demostrativo de esta diversidad.

La falta de homogeneidad en el cuadro de competencias atribuidas a las distintas Comunidades Autónomas ha provocado muchos problemas en la búsqueda de mecanismos racionales de organización y funcionamiento del Estado de las autonomías. Por una parte, la planta de la Administración estatal, tanto en sus órganos centrales como periféricos, no ha podido ser modificada con criterios uniformes y racionales, habiendo mantenido determinados Ministerios su anterior organización casi intacta, cuando el número de ciudadanos a administrar es en muchos casos inferior a la mitad.

Por otro lado, la capacidad de acción política de las distintas Comunidades durante estos años ha adolecido de grandes diferencias, lo que ha producido no pocos agravios comparativos y dificultado la configuración de un modelo de relaciones eficaz y unánimemente aceptado entre el Estado y el conjunto de Comunidades Autónomas. De hecho, la tendencia actual de algunas de éstas, pese a los esfuerzos en dirección contraria del Gobierno central, se inclina al establecimiento de mecanismos específicos e individuales de relación, desechando un modelo cooperativo generalizado.

Finalmente, las ya de por sí enormes dificultades de interpretación y articulación lógica del sistema constitucional de distribución de competencias, eje diamantino de la nueva organización territorial del Estado, se agravan exponencialmente cuando en cada uno de los Estatutos —aun tratándose de Comunidades de la misma vía— podemos encontrar títulos competenciales diferentes.

Ello ha supuesto que, desde distintas instancias políticas, haya tenido que plantearse, bajo variadas fórmulas, la necesidad de activar los preceptos constitucionales que permitan a las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 iniciar un proceso de homogeneización de los niveles competenciales con las de mayor grado de autonomía. En los últimos años, varios proyectos de reforma estatutaria han sido remitidos por distintos parlamentos autonómicos a las Cortes Generales, en las que, al no existir suficiente acuerdo político, su tramitación ha quedado paralizada. La razón fundamental que los partidos políticos nacionales han ofrecido es la necesidad de que cualquier intento de homogeneización competencial de las Comunidades Autónomas de segundo grado sea afrontado con carácter general y sobre la base de un acuerdo político previo entre las fuerzas parlamentarias. A este planteamiento responden los pactos autonómicos firmados por el Gobierno central, el Partido Socialista y el Partido Popular en la pasada

primavera. Su importancia, complejidad y las distintas reacciones que dichos acuerdos han provocado en las Comunidades Autónomas afectadas —especialmente en Aragón— exigirá que les dediquemos una especial atención en otro epígrafe de este trabajo.

Los problemas que plantea la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas han sido ya objeto de numerosos, extensos y documentados estudios tanto de carácter general como en relación con la Comunidad Autónoma de Aragón (1). Con objeto de evitar innecesarias reiteraciones sobre asuntos ya suficientemente tratados, y teniendo en cuenta el objeto de este número monográfico, el plan de este trabajo se sitúa en la perspectiva de efectuar, al cabo de diez años de vigencia del Estatuto, un balance sobre los problemas que ha planteado en la práctica el Título II de nuestro Estatuto, examinando, en primer lugar, los avatares que sufrió a través de su proceso de elaboración para, posteriormente, analizar las posibilidades reales de actuación que ofrece el cuadro competencial que en él se diseña, y los problemas concretos que en cuestiones centrales ha planteado su desarrollo. Finalmente, nos referiremos a los distintos planteamientos jurídicos y posiciones políticas en cuanto al procedimiento a seguir y contenido sustantivo de las iniciativas dirigidas a la homogeneización competencial.

Una advertencia antes de proseguir: este trabajo se centrará exclusivamente en las competencias relacionadas en el Título II del Estatuto, sin perjuicio de efectuar alguna obligada referencia a otras directamente relacionadas con aquéllas, que traen causa de preceptos ajenos al mismo. No estudiaremos, por tanto, las competencias derivadas de otros Títulos estatutarios (como «Economía y Hacienda»), cuya especificidad aconseja un tratamiento diferenciado.

II. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL TÍTULO II DEL ESTATUTO

A) *El Título II en la Asamblea de Parlamentarios y Diputados provinciales*

El acceso de Aragón a la autonomía a través del procedimiento establecido en el artículo 143 CE iba a condicionar decisivamente el futuro

(1) Véase en relación con la Comunidad Autónoma aragonesa *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. Bermejo Vera. Ministerio de Administración Territorial. Instituto de Estudios de Administración Local. Más recientemente, el trabajo de FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón», en el vol. colectivo *Derecho Público Aragonés*, dirigido por A. Embid Irujo, Ibercaja, Zaragoza, 1990.

de la Comunidad Autónoma, definiendo su nivel competencial y sirviendo de necesario marco de referencia para poder explicar los problemas y contradicciones que, en el momento actual, se están produciendo.

Aragón fue la cuarta región española que accedió a la condición de ente preautonómico, y la efervescencia regionalista que se vivió durante la transición democrática y tras la aprobación de la Constitución supuso que, desde determinadas instancias políticas, se propugnara con decisión la iniciativa autonómica a través de la vía establecida en el artículo 151 CE, que hubiera garantizado a Aragón un techo competencial similar al de las llamadas «Comunidades históricas» que pudieron acogerse a lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la CE para acceder a los máximos niveles de autogobierno.

Tras la iniciativa del Ayuntamiento de Zaragoza, numerosos municipios aragoneses se pronunciaron por iniciar el proceso autonómico por la vía del artículo 151, pero las discrepancias políticas surgidas entre los principales partidos estatales, UCD y PSOE, y el posterior acuerdo nacional entre estas formaciones, tras el Informe de la llamada Comisión de Expertos dirigido a racionalizar el sistema, impidieron que la Comunidad Autónoma aragonesa culminara el proceso iniciado desde muchos ayuntamientos aragoneses.

Así, mientras Andalucía accedía a la plena autonomía, salvando los rigurosos trámites del artículo 151, en Aragón el proceso abierto había quedado bloqueado, y sólo pudo reanudarse tras la constitución, el 27 de diciembre de 1978, de una Mesa de Partidos en la que participaron representantes de UCD, PSOE, PAR, PCE y CD, y que tenía como objeto acordar unas bases mínimas para la redacción de un proyecto de Estatuto de Autonomía y el desbloqueo del proceso autonómico (2).

La Mesa de Partidos finalizó los trabajos cinco meses después, siendo uno de sus principales acuerdos la iniciación del proceso autonómico por la vía del artículo 143. Entre las bases para la redacción de un futuro proyecto de Estatuto de Autonomía figuraba una, relativa a las competencias asumibles por la Comunidad Autónoma, de una gran ambigüedad:

«El Estatuto de Autonomía de Aragón, utilizando los mecanismos previstos por la Constitución, y entre ellos el del artículo 150 de la misma, recogerá el máximo de competencias posible, acordes con sus propias peculiaridades, y en concreto, las previstas en el artículo

(2) V. Para una mayor información CONTRERAS CASADO, M.: *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, vol. I, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1982, pp. 32 y ss.

148.1 CE, las no exclusivas del Estado y las compartidas con éste, así como las transferibles o delegables por el Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Los partidos políticos que componen la Mesa expresan su voluntad política de recoger en el Estatuto el máximo de competencias que le es posible asumir a una Comunidad Autónoma. Asimismo, expresan el compromiso de ir asumiendo oportunamente las transferencias que corresponden a las competencias recogidas en el Estatuto, en virtud de los medios para realizarlas, las necesidades y la voluntad del pueblo de Aragón».

De la lectura de esta base, no es difícil entrever la posible contradicción que encierra, ya que, tras la aceptación previa de la vía del artículo 143, enumera como competencias asumibles por la Comunidad Autónoma tanto las relacionadas en el artículo 148.1 Constitución (únicas a las que pueden acceder las Comunidades constituidas por dicha vía) como las no exclusivas del Estado, es decir, las no reservadas a éste por el artículo 149.1, a las que sólo pueden acceder las Comunidades constituidas por la vía del artículo 151.

La posible explicación de estas contradicciones, y de otras a las que posteriormente se hará referencia, era la necesidad política de algunas formaciones de mantener una cierta esperanza, aunque lejana desde la estricta perspectiva jurídico-constitucional, de la mayor homogeneidad posible con los techos competenciales de las Comunidades denominadas «históricas».

Tras la culminación de los trabajos de la Mesa de Partidos, se convocó, no sin graves problemas políticos y tensas controversias jurídicas, la Asamblea Mixta de Parlamentarios y Diputados, órgano previsto en el artículo 143 CE para elaborar el Estatuto. La Asamblea, en sesión celebrada en San Juan de la Peña el 13 de junio de 1981, acordó nombrar una Ponencia redactora de un anteproyecto de Estatuto. Esta Ponencia debía utilizar como documento primordial de trabajo las bases elaboradas por la Mesa de Partidos, sin perjuicio de que los ponentes pudieran presentar los anteproyectos redactados en el seno de sus propios partidos.

De esta forma, UCD, PSOE y PCE ofrecieron sus propios anteproyectos, a cuyas previsiones en el aspecto competencial conviene hacer referencia.

El anteproyecto presentado por UCD, (3) en su artículo 14, enumeraba en una única lista las competencias que correspondían «a la Diputación General de Aragón». Dicha lista coincidía prácticamente con la

(3) CONTRERAS CASADO, M.: *Op. cit.*

del artículo 148.1 CE, si se exceptúa la competencia relativa a «conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil foral aragonés...» y la de «ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma...», cuya ubicación lógica correspondía a otro Título. Junto a esta relación de competencias, el anteproyecto establecía la posibilidad de asumir competencias de titularidad estatal y otras no expresamente reservadas al Estado, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 CE. Pese a la escasa ambición de este anteproyecto en materia competencial, lo cierto es que, desde un punto de vista jurídico-constitucional, era el que más se adecuaba a la vía elegida del artículo 143 CE, ya que a las Comunidades constituidas por este procedimiento sólo podían atribuirse las materias enumeradas en el artículo 148.1 o, en su caso, submaterias en conexión directa con ellas.

Sin embargo, los anteproyectos aportados por el PSOE y el PCE, además de incluir entre las competencias exclusivas o de desarrollo legislativo materias que excedían las enumeradas en el artículo 148.1, enumeraban como competencias ejecutivas algunas como la educación, Seguridad Social, trabajo o cooperativas, a las que únicamente podían acceder las Comunidades constituidas por la vía del artículo 151.

La Ponencia terminó su trabajo el 25 de julio de 1981. En el anteproyecto elaborado por la Ponencia prevalecieron básicamente, en relación con las competencias, las tesis del texto presentado por la UCD. En el artículo 35 del anteproyecto se relacionaban en una única lista las competencias que ejercería la Comunidad Autónoma siguiendo las materias enumeradas en el artículo 148.1, excepto en algunos casos, como la antes citada relativa al «Derecho civil aragonés», la «ordenación y localización de los centros de enseñanza», «las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica dentro de su territorio», así como las «instalaciones de transporte y distribución de gas natural» o «casinos y juegos...» y también la de «industrias agroalimentarias», incluida en el apartado relativo a agricultura, procedente del borrador presentado por el PSOE. De estas últimas, la única de difícil inclusión en un Estatuto del artículo 143 era la relativa a centros de enseñanza, competencia obviamente vedada a las Comunidades de segundo grado. Por otra parte, la renuncia a utilizar el sistema habitual de triple lista (exclusivas, de desarrollo legislativo y de ejecución) generaba una notable ambigüedad sobre el nivel máximo de facultades a ejercer sobre las competencias relacionadas, ya que algunas de las contempladas en la lista en ningún caso podían atribuirse a la Comunidad Autónoma en concepto de «exclusivas».

Se incluía también, como insistentemente hacían los textos anteriores, una referencia a posibles transferencias por el procedimiento del

artículo 150.2 CE. Asimismo, se dedicaba un artículo a las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Universidad de Zaragoza y otro a posibles iniciativas ante el Gobierno de la Nación, en orden a la colaboración en tratados internacionales «en materias de interés para Aragón, y en especial los derivados de su situación geográfica como región fronteriza». Este artículo, en el que existía un segundo apartado dedicado a la participación de la Comunidad, en la medida de sus competencias, en la ejecución de dichos tratados, constituía una novedad que, además, resistió todas las vicisitudes de la larga tramitación extraparlamentaria y parlamentaria del anteproyecto.

Finalmente, dentro del Título dedicado a Economía y Hacienda, un artículo establecía la competencia de la Comunidad Autónoma para la «orientación y control de las Cajas de Ahorro, operantes en Aragón, de acuerdo con la legislación general del Estado». La inclusión de este artículo, cuya dicción revelaba una notoria timidez en cuanto a la intensidad de la competencia sobre Cajas de Ahorros, fue previsiblemente el fruto de una transacción entre la posición del PSOE, que en su borrador incluía como competencia de desarrollo legislativo y ejecución la de «instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro», y la de UCD, en cuyo borrador no existía ninguna referencia a esta competencia.

Remitido el anteproyecto elaborado por la Ponencia a la Asamblea Mixta de Parlamentarios y Diputados Provinciales, ésta inició sus trabajos el 6 de julio de 1981. En cuanto a las competencias, el debate de las sesiones de la Asamblea se centró en la conveniencia de incluir junto al listado de competencias exclusivas del artículo 35 sendos listados que enumeraban las competencias específicas de desarrollo legislativo y ejecución, ya que, como se ha indicado, el artículo 36 había optado por una redacción ambigua y genérica, disponiendo que serían también competencias de la Comunidad Autónoma «aquellas que con carácter de desarrollo legislativo y de ejecución se deriven de las leyes marco aprobadas por las Cortes Generales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 CE y que se refieran a las materias comprendidas en el artículo 149.1 de la misma».

La opción de elaborar una triple lista obtuvo finalmente un apoyo mayoritario y, junto al artículo 35, que enumeraba las competencias exclusivas, se aprobó un artículo 36, en cuyo primer párrafo se hacía relación de las de desarrollo legislativo y de ejecución, y en un segundo apartado figuraban las competencias de ejecución, tomadas estas últimas del borrador que el PSOE aportó en su día a la Ponencia de la Asamblea. Pese a la voluntad de compromiso y acuerdo que tal solución comportaba, fue paradójico el resultado final obtenido. En un

Estatuto que se estaba elaborando por la vía del artículo 143, se incluían como competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma la enseñanza, la legislación laboral, la Seguridad Social, los colegios profesionales y la prensa, radio y televisión, cuyo ejercicio estaba sin duda alguna vedado a las Comunidades constituidas por dicha vía. Al no modificarse la redacción inicial del artículo 35, se producían evidentes contradicciones: el punto treinta y uno del mismo, que hacía alusión a «ordenación y localización de centros de enseñanza», no tenía sentido si se incluía la «enseñanza» como competencia propia de la Comunidad Autónoma; otras, como la «ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma» (artículo 35.1.27.^o) estaban mal ubicadas, y algunas otras, tanto en la lista de exclusivas como de desarrollo legislativo, eran de muy dudosa constitucionalidad.

Por lo que se refiere a la materia de Cajas de Ahorros y entidades de crédito cooperativo público y territorial, la redacción inicial elaborada por la Ponencia sufrió una sustancial modificación, ya que el artículo 61 del anteproyecto atribuía a la Comunidad Autónoma competencia en materia de «Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo», de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, atribución que hacía también el nuevo artículo 36 en su párrafo primero, incurriendo en una inadecuada duplicidad.

Así, en lo relativo a las competencias, el anteproyecto elaborado por la Asamblea Mixta adolecía de graves defectos técnicos que posiblemente fueran imputables al deseo de llegar a un acuerdo y desbloquear el proceso tras la frustración política y social que provocó en Aragón el abandono del procedimiento del 151 CE como vía de acceso a la autonomía. El hecho es que el texto aprobado permitió —al menos— que el proceso continuara por la vía del artículo 143, y habría de ser en las Cortes Generales donde se introdujeran los recortes necesarios en el Título relativo a las competencias para adaptarlo a su correcto marco constitucional.

B) *Tramitación parlamentaria del Título II en las Cortes Generales*

El anteproyecto elaborado por la Asamblea Mixta fue remitido al Congreso de los Diputados y publicado en su Boletín Oficial el 14 de octubre de 1981.

Fue en la fase de Ponencia de la Comisión Constitucional donde el texto de los artículos relativos a las competencias de la Comunidad

Autónoma recibió modificaciones sustanciales que, en general, no procedían de las enmiendas formuladas al texto, sino de acuerdos obtenidos en el seno de la Ponencia.

De este modo, del artículo 35 (competencias exclusivas) se suprimieron algunos puntos (por ejemplo, el relativo a la ordenación de la Hacienda) y otros se trasladaron al artículo 36, bien a su primer apartado, que enumeraba las competencias de desarrollo legislativo (patrimonio cultural, fomento de la investigación y la cultura, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica...), bien a su segundo apartado, relativo a competencias de ejecución (donde pasaron gestión del medio ambiente, publicidad y espectáculos, o casinos y juegos y apuestas). La competencia relativa a «ordenación y localización de centros de enseñanza» se trasladó a un nuevo artículo que redactó la Ponencia, en el que se relacionaron una serie de competencias a las que la Comunidad Autónoma sólo podía tener acceso transcurridos cinco años mediante reforma estatutaria o a través de leyes orgánicas de transferencia o delegación.

El artículo 36 sufrió también importantes correcciones: la redacción de algunos apartados fue modificada en sentido limitativo. Así, la competencia regulada en el apartado a) del punto uno originario, relativa a «régimen jurídico de la Administración Pública en Aragón y régimen estatutario de sus funcionarios» quedó limitada a «especialidades del régimen jurídico-administrativo derivadas de la organización propia de la región». Se incorporaron materias provenientes del artículo 35, e incluso una se trasladó a éste («fomento del desarrollo económico»); otras pasaron al 36.2 como competencias ejecutivas («planes del Estado para la implantación o reestructuración de sectores industriales»), y también se incorporaron nuevas competencias («coordinación hospitalaria, incluida la Seguridad Social» o «investigación en materias de interés para la Comunidad Autónoma»). Asimismo, se suprimió el apartado relativo a «Cajas de Ahorro» para evitar la duplicidad de regulación con otro precepto al que antes se hizo referencia.

Fue, sin embargo, el punto 2 del artículo 36 (competencias ejecutivas) el que había de ser completamente redefinido. Como ya se ha indicado, figuraban en él competencias de imposible atribución a las Comunidades Autónomas constituidas por el artículo 143, como educación, Seguridad Social, trabajo, etc., y todas ellas pasaron a relacionarse en el nuevo artículo antes citado, que diferiría el acceso condicionándolo a la reforma del Estatuto transcurridos cinco años, o a la aprobación de leyes orgánicas de transferencia o delegación. Este nuevo artículo no dejaba de ser una simple declaración de intenciones o de buena volun-

tad, y la razón de su inclusión respondía al deseo de dar alguna satisfacción, al menos simbólica, a quienes tuvieron que aceptar sin la necesaria convicción las prescripciones de los pactos autonómicos UCD-PSOE. Lo cierto es que, aunque tal precepto no hubiera figurado en el Estatuto, las posibilidades que contempla seguirían intactas al estar previstas en la propia Constitución. Es más, el artículo podría ser incluso limitativo, ya que la utilización de dichos mecanismos constitucionales podría permitir acceder no sólo a las competencias relacionadas en el precepto, sino a todas aquellas que el artículo 149.1 CE no califica como exclusivas del Estado.

Por lo demás, el artículo referido a la materia de Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial se trasladaba, lógicamente, al Título correspondiente a las competencias, modificándose además su redacción al incluir el concepto de «exclusiva» como calificativo de la misma, calificación sin duda relativa, ya que la competencia debería ejercerse «en el marco de la ordenación general de la economía, y de acuerdo con las disposiciones que, en uso de sus facultades, dicte el Estado».

Las restantes competencias relativas a la relación de la Comunidad Autónoma con centros universitarios aragoneses, ejecución de tratados internacionales o las correspondientes a otros títulos del Estatuto —como Administración de Justicia o Economía y Hacienda— no sufrieron modificación alguna.

El informe elaborado por la Ponencia no fue modificado por el dictamen de la Comisión en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma, sin que ello quiera decir que no se produjeran intensos debates sobre la redacción propuesta por la Ponencia.

En el Pleno del Congreso, la discusión se centró en el recorte de competencias que el anteproyecto remitido por la Asamblea Mixta había sufrido a lo largo de su tramitación parlamentaria. Los Grupos Parlamentarios que se mostraban en desacuerdo con el texto del dictamen de la Comisión ponían de manifiesto la gran diferencia de niveles competenciales entre las Comunidades constituidas por el artículo 143 con las de primer grado, la discriminación del proyecto de Estatuto aragonés, incluso respecto de otros de la misma vía de acceso, como el valenciano o canario, y la ausencia de virtualidad práctica del artículo 36 bis (que finalmente se convertiría en el 37), atribuyendo estos hechos a las prescripciones de los pactos recientemente firmados entre la UCD y el PSOE. Los Grupos que apoyaban el dictamen basaban sus argu-

mentos en las limitaciones derivadas del artículo 148.1 CE y en la posibilidad futura de homogeneización de los techos competenciales (4).

Todas las enmiendas mantenidas al texto por quienes se oponían al dictamen se rechazaron, por lo que el Pleno del Congreso mantuvo la redacción aprobada por la Comisión.

En su tramitación en el Senado, la Ponencia de la Comisión de Constitución, pese a modificar totalmente otros títulos del proyecto, conservó prácticamente sin variaciones el Título relativo a las competencias. La única alteración fue la devolución al artículo relativo a las competencias exclusivas de la «gestión en materia de protección del medio ambiente» y la inclusión entre las de desarrollo legislativo y ejecución de las «normas adicionales de protección del medio ambiente».

No obstante, las circunstancias políticas (previsible disolución de las Cámaras) obligaron a los Grupos firmantes de los pactos autonómicos a llegar al acuerdo de mantener inalterado el texto del Congreso para evitar una devolución a éste que podía impedir su aprobación en la legislatura en curso. De este modo, el 27 de julio de 1982, en sesión extraordinaria, el Pleno del Senado aprobaba el Estatuto de Autonomía en los términos en que había sido remitido por el Congreso de los Diputados.

Como puede observarse, el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Aragón estuvo encuadrado en un contexto de grave dialéctica política, centrada en el bloqueo de la vía del 151 e incluso de las posibles leyes orgánicas de transferencias; existió premura e improvisación en su tramitación, y la preocupación por la calidad técnico-jurídica del texto quedó muchas veces en un segundo plano. Ello ha supuesto que el desarrollo posterior de importantes apartados del Estatuto, como el Título II, haya planteado problemas de interpretación, razonables dudas sobre la extensión efectiva de las competencias atribuidas y notables frustraciones en cuanto a la capacidad real de actuación autónoma sobre importantes áreas de las distintas políticas públicas.

(4) V. al respecto las intervenciones de los diputados Sres. Gómez de las Rocas, Marraco Solana y Solé Tura, en la correspondiente sesión del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* correspondiente a la sesión plenaria núm. 247, celebrada el 15 de junio de 1982.

III. EL DESARROLLO DEL TÍTULO II DEL ESTATUTO

A) *Problemas generales de delimitación de las competencias de la Comunidad Autónoma*

Antes de entrar en el estudio pormenorizado de alguna de las cuestiones específicas que en punto a las competencias de la Comunidad Autónoma se han venido planteando durante los diez años de vigencia del Estatuto, es preciso efectuar unas precisiones de carácter general sobre los pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales en relación con los criterios de delimitación de las competencias de las Comunidades Autónomas, con especial referencia a las constituidas con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 143 CE, que han de servir de obligado marco de referencia para abordar el tratamiento de problemas competenciales concretos.

a) *El «bloque de la constitucionalidad» y las «materias» competencia de la Comunidad Autónoma*

Como es sabido, la Constitución Española articuló la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de un sistema de doble lista: las competencias a que podían acceder todas las Comunidades Autónomas, enumeradas en el artículo 148,1, y las reservadas en exclusiva al Estado, relacionadas en su artículo 149. Con esta fórmula, se apartaba tanto del modelo federal, en el que las competencias de la federación se relacionan en única lista correspondiendo las no incluidas en la misma a los Estados miembros, como del modelo regional en el que las regiones sólo pueden ejercer las competencias que la Constitución determine, correspondiendo las restantes al Estado central. Hay que precisar, no obstante, que la doble lista establecida por el texto constitucional sólo tiene una virtualidad real transitoria en la medida que, cuando se cumplan las previsiones del artículo 148.2 y las Comunidades del artículo 143 reformen sus estatutos accediendo a similares niveles de autogobierno, la única referencia jurídica para valorar el sistema de distribución de competencias será el artículo 149.1, con lo que el sistema se aproximará al propio de una Constitución federal, con una única lista de competencias reservadas oficialmente al Estado.

Sin embargo, la principal novedad del sistema español es que los preceptos constitucionales antes citados «no establecen un sistema con-

cluso de distribución competencial, sino los criterios para su distribución en operaciones normativas posteriores»: (5) deberán ser, en efecto, los respectivos Estatutos de Autonomía los que detallen las competencias cuya titularidad corresponda a las distintas Comunidades Autónomas que se constituyan.

Esta operación de concreción estatutaria a posteriori de las competencias posee un significado y alcance radicalmente diferente, bien se trate de las Comunidades de la vía del artículo 151 o del 143 (6). En el primer caso, la labor del legislador estará dirigida a relacionar con precisión todas aquellas competencias que excedan de la reserva estatal impuesta por el artículo 149.1, ya que aquellas que no figuren expresamente en el texto se considerarán competencias del Estado en virtud de la «cláusula residual» del artículo 149.3. Por el contrario, en los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento del artículo 143, el legislador no podía hacer otra cosa que atenerse a los límites establecidos por el artículo 148.1 CE, de tal forma que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la simple traslación a los textos estatutarios redactados por dicho procedimiento de la lista de competencias enumeradas en el artículo 148.1 hubiera sido posiblemente la actuación más correcta. Cuestión distinta es que ello, desde un punto de vista político, haya producido, al menos durante unos años, una gran distancia de niveles competenciales entre unas y otras Comunidades, con las consiguientes tensiones y conflictos que este hecho haya podido provocar.

De este modo, la delimitación del alcance efectivo de las competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón ha venido necesariamente condicionada por la interpretación que de las mismas ha efectuado el Tribunal Constitucional con arreglo al concepto de «bloque de la constitucionalidad». Así, si el Estatuto de Autonomía es la norma primordial para conocer las materias sobre las que la Comunidad Autónoma aragonesa ha asumido competencias, el texto constitucional opera como marco obligado de referencia para conocer su virtualidad real, de acuerdo con el principio «de interpretación conforme a la Constitución». Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, «son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos,

(5) V. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 1.600.

(6) V. en este sentido FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón», p. 221, en el vol. colectivo *Derecho Público aragonés*, dirigido por A. Embid Irujo.

en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla» (7).

Hay que precisar, no obstante, que, en algunos casos, no se agota en la Constitución y el Estatuto la función delimitadora de las competencias, llamando aquélla a determinadas leyes orgánicas estatales a contribuir directamente en dicha tarea con objeto de precisar el marco constitucional en que dicha delimitación deberá concretarse por el Estatuto: son los casos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aunque esta última no afecta a la Comunidad aragonesa por no contemplar su Estatuto la creación de una policía autónoma.

Dos sentencias del Tribunal Constitucional se han pronunciado con especial claridad en el sentido antes indicado: la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, en relación con la Ley 29/1985, de Aguas, y más recientemente, la Sentencia 62/1990, de 30 de marzo, en relación con la Ley Orgánica del Poder Judicial. En ambas, el alto Tribunal negaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas constituidas según el procedimiento del artículo 143 CE pudieran esgrimir títulos competenciales que excedieran las previsiones del artículo 148.1 del propio texto constitucional. No obstante la contundencia de las afirmaciones del Tribunal Constitucional en estas Sentencias, no debe concluirse necesariamente que cualquier enunciado competencial del Estatuto aragonés que no coincida exactamente con el listado del artículo 148 deba considerarse no ajustado a la Constitución (piénsese en materias como comercio interior, régimen minero y energético, Cajas de Ahorros...) (8).

El problema del alcance de los enunciados constitucionales y estatutarios en materia de competencias es lo suficientemente complejo como para que la labor de indagación de los posibles títulos legitimadores de una actuación normativa se convierta en una auténtica operación de ingeniería jurídica. De este modo, es perfectamente posible que del juego de los conceptos de «materias», «submaterias», «materias conexas» o «materias instrumentales» e incluso de la «aplicación de la doctrina de los poderes implícitos» puedan extraerse argumentos que justifiquen la competencia de una Comunidad Autónoma del artículo 143, como la aragonesa, sobre aquellas materias que, figurando en sus Estatutos, no estén expresamente relacionadas en el artículo 148.1 CE.

(7) STC núm. 76/1983, de 5 de agosto, Fundamento Jurídico 4.º a).

(8) V. a este respecto los comentarios de F. López Ramón a diversos epígrafes de los artículos 35.1 y 36 y al artículo 39, en el vol. colectivo, ya citado, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. Bermejo Vera.

Ello ha obligado al legislador autonómico aragonés a plantearse casi permanentemente como primera cuestión la del título competencial en que apoyar sus iniciativas legislativas, asumiendo el riesgo de una primera interpretación que posteriormente habrá de ser contrastada, en caso de recurso, con el criterio definitivo del Tribunal Constitucional, cuya jurisprudencia ha sido el auténtico factor determinante de definición de las ambigüedades del sistema constitucional de distribución de competencias.

b) *«Funciones» de la Comunidad Autónoma sobre las «materias» de su competencia*

Si la delimitación de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma posee competencia ha constituido un primer problema, no ha planteado menores controversias la determinación precisa de las funciones que sobre cada materia ejerce.

El Estatuto de Autonomía, siguiendo, como hemos visto, el sistema general, clasifica las competencias en exclusivas (enumeradas en el artículo 35), de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 36.1) y de ejecución (artículo 36.2).

1. *La relativa virtualidad de la calificación estatutaria de las competencias como «exclusivas»*

Sobre las competencias calificadas como exclusivas, la Comunidad Autónoma tendría, en principio, «plena disposición», pudiendo ejercer funciones legislativas y de ejecución. No obstante, son suficientemente conocidas las precisiones efectuadas por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el concepto de «competencia exclusiva». En primer lugar, ya algunas de las materias enumeradas en el artículo 35 reciben una expresa limitación en el propio precepto que impide su ejercicio en exclusiva. Piénsese, por ejemplo, en la competencia en materia de montes y espacios naturales protegidos, que se ejercerá «en el marco de la legislación básica del Estado», o en materia de planificación de la actividad económica, que se ejercerá «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», o en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, que deberá ejercerse «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (9).

(9) V. en este sentido el comentario de F. López Ramón al Título II del Estatuto, en *op. cit.*

Además, el propio artículo 35, en su apartado 2, especifica que las competencias se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en el artículo 149.1 CE; consecuencia lógica de la coincidencia de determinadas materias en los artículos 35.1 y 149.1, como sanidad o montes, sobre las que el Estado posee una reserva de potestades concretas.

El Tribunal Constitucional ha ido, no obstante, aún más lejos, convirtiendo las competencias exclusivas, entendidas como competencias íntegras, en un caso excepcional en nuestro sistema de distribución (10). En efecto, si hay una materia atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónomas que podía resistir los diversos mecanismos de limitación del artículo 149.1 CE era la de «asistencia social» (artículo 35.1.19 EAA). No hay referencia alguna en dichos artículos que permita deducir una reserva de potestades estatales sobre la misma a favor del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 146/1986, de 25 de noviembre, justificó la intervención del Estado en materia de asistencia social apoyándose en principios de carácter general, tales como que «en una materia tan compleja como la acción y protección social, tan central además en un Estado social [...] las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación (del Estado) en el campo de lo social»; introduce, por tanto, un nuevo criterio limitativo de interpretación que, por fundamentarse en un concepto tan genérico como el de «Estado social», contiene evidentes peligros para la integridad del escaso número de competencias que pueden considerarse de exclusiva titularidad de las Comunidades Autónomas (11).

2) *Las funciones de «desarrollo legislativo» y el problema de la definición de las «bases»*

En relación con las competencias enumeradas en el artículo 36.1 EAA, es decir, aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas funciones de desarrollo legislativo y ejecución, y cuya capacidad de atracción de un extenso número de competencias, calificadas como exclusivas por el artículo 35.1, ya se ha puesto de relieve, la cuestión central de su desarrollo ha sido la de la delimitación precisa de las «bases» a las que las leyes autonómicas debían ajustarse. Obviamente, el problema ha planteado perfiles muy diferentes cuando la legislación

(10) V. STC núm. 95/1986, de 10 de julio.

(11) V. en este sentido CRUZ VILLALÓN, P.: «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978. Homenaje al profesor García de Enterría*, t. IV, pp. 3.354.

aragonesa de desarrollo ha contado con la previa existencia de una ley estatal, estableciendo contenidos básicos (por ejemplo, la Ley del Servicio Aragonés de la Salud, en relación con la Ley General de Sanidad; la Ley de Cajas de Ahorros de Aragón, en relación con la Ley 3/85, de 2 de agosto, de Organos Rectores de las Cajas de Ahorros; la Ley de la Función Pública aragonesa, en relación con la Ley de Medidas para la reforma de la Función Pública...), que cuando tal ley no ha existido (por ejemplo, en el caso de la Ley de ordenación de la actividad comercial en Aragón, en la que, junto a las dudas generales sobre el título competencial, se planteaba el problema de indagación de las bases).

Ello pone de manifiesto los frecuentes problemas de interpretación que para el legislador autonómico ha supuesto el concepto material de «bases» o «legislación básica», acuñado por el Tribunal Constitucional, cuya jurisprudencia ha llegado a atribuir el carácter de básico a un acuerdo de la Administración estatal autorizando la utilización de un aditivo. Sin embargo, la configuración material de «lo básico» ha operado a su vez como un mecanismo de protección de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, cuyo ejercicio no podía venir condicionado por la previa existencia de leyes estatales básicas. Así, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 58/1982, de 27 de julio, declaraba «que la inactividad de los poderes centrales en el ejercicio de las competencias no puede ser motivo para privar a las Comunidades Autónomas del ejercicio de las suyas, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que la Constitución, de modo explícito o implícito, condiciona la actuación del poder comunitario a una previa actuación estatal».

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido precisando en sucesivas sentencias la propia delimitación del concepto de «bases» en sentido material. A ellas y al extenso número de trabajos doctrinales sobre este tema nos remitimos, sin perjuicio de recordar sus postulados principales:

- La legislación básica del Estado sólo puede establecer los principios básicos sobre una materia, sin que pueda establecer modelos uniformes para todas las Comunidades Autónomas, de tal modo que éstas, en el desarrollo normativo de las bases, tienen que disponer de una capacidad real de efectuar una regulación diferenciada. El objetivo perseguido por la Constitución cuando atribuye al Estado la competencia para determinar las bases normativas de una materia es garantizar, en función del interés general del Estado, «un común denominador normativo», pudiendo establecer cada Comunidad sus propias peculiaridades a partir del mismo (12).

(12) V. en este sentido FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La construcción jurisprudencial del Estado autonómico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27, mayo-agosto de 1990.

- Al mismo tiempo, la extensión material de las bases no puede ser tal que deje vacía de contenido la propia competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades (13). El legislador estatal debe evitar la tentación de aprobar unas normas básicas que impidan, de hecho, el ejercicio de una potestad legislativa autonómica diferenciada: la concreción de dicha extensión depende, en primera instancia, del Estado (y eventualmente, y en último término, del Tribunal Constitucional), que, por tanto, deberá realizar un esfuerzo de autolimitación para no cercenar las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas.
- La inexistencia de legislación básica no implica la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerciten su competencia legislativa, pudiendo éstas deducir las bases de la legislación vigente sobre la materia, incluso de la preconstitucional, cuando ésta se limite a disciplinar la acción sectorial del poder público y no contravenga los propios dictados constitucionales (14).
- La ley será el instrumento normativo ordinario para la definición de «lo básico», pero a ello podrán contribuir de modo complementario los reglamentos e incluso las resoluciones que establezcan medidas concretas que afecten a la regulación básica de una materia (15).

De lo hasta ahora indicado, pueden deducirse fácilmente los problemas que, en cuanto a la seguridad jurídica, ha planteado la delimitación de la legislación básica y el permanente riesgo asumido por el legislador autonómico, que ha tenido que averiguar, en cada caso y en cada materia concreta, a qué principios básicos debía sujetarse en el ejercicio de su potestad normativa. Quizá estos problemas expliquen el leve cambio de rumbo hacia una paulatina flexibilización del concepto material de bases que se pone de manifiesto en las Sentencias 69/1988 y 80/1988, que pueden suponer el comienzo de una progresiva introducción de componentes formales en el concepto de «bases» frente a su noción tradicional estrictamente material.

(13) V. al respecto STC núm. 1/1982, de 28 de enero (Fundamento Jurídico 1.º).

(14) V. la importante Sentencia núm. 32/1981, de 28 de julio. También la núm. 64/1982, de 4 de noviembre.

(15) V. en relación con la regulación básica del crédito, la STC 1/1982, de 28 de enero.

3) *Las funciones ejecutivas y las propuestas sobre «Administración única»*

En cuanto a las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma, vienen enumeradas en el artículo 36.2 del EAA: se trata de materias en las que la Comunidad Autónoma sólo puede desarrollar funciones ejecutivas frente a las relacionadas en los artículos 35 y 36.1, sobre las que, además de funciones de ejecución, puede desarrollar facultades legislativas de distinta intensidad. La posición de la Comunidad Autónoma es diferente cuando desarrolla funciones de ejecución sobre materias en las que posee facultades legislativas que en los supuestos en que ejerce funciones ejecutivas sobre materias en las que la legislación pertenece al Estado, ya que, en este último caso, su libertad de acción vendrá limitada por los condicionantes normativos que haya establecido la legislación estatal.

En este sentido, el ejercicio de las competencias de ejecución ha venido planteando los siguientes problemas básicos:

- En primer lugar, la delimitación del haz concreto de potestades que pueden considerarse integradas en el concepto de ejecución. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto cómo dentro del concepto legislación debe entenderse incluida la potestad para dictar reglamentos ejecutivos, de tal manera que cuando una Comunidad Autónoma se limita a ejecutar la legislación del Estado, sólo puede dictar reglamentos de organización interna del servicio correspondiente, además de poseer las correspondientes potestades de administración y gestión.
- En segundo lugar, las facultades estatales que pudiera reservarse el Estado en orden a garantizar una mínima homogeneidad en los criterios de ejecución por las diferentes Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha reconocido un poder general de intervención estatal (16), pero que respete las exigencias del propio concepto de autonomía, debiendo evitarse que las facultades de intervención puedan «colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado...». En relación con esta cuestión, se han planteado, y se están planteando en la actualidad, problemas de primera importancia, como la delimitación del

(16) V. en Aja, E. (y otros): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, el Capítulo VII, redactado por Tomás Font. Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

ambiguo concepto de «alta inspección», la intensidad de las facultades de coordinación del Estado, la posibilidad por parte de éste de dictar normas generales «estableciendo criterios homogéneos de ejecución», e incluso la virtualidad que sobre esta cuestión pueda ofrecer el artículo 149.1.1 CE (17).

No vamos a detenernos en el análisis de estos problemas que excede, con creces, el objeto de este trabajo, aunque debemos significar que, tras ellos, late en el momento presente un asunto de gran trascendencia en cuanto al modelo definitivo del Estado autonómico. En efecto, desde determinadas instancias políticas se está abogando por la generalización de la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas en la dirección del llamado «federalismo de ejecución» alemán o austríaco. En este sentido, se han dirigido las propuestas sobre «Administración única» formuladas sucesivamente desde los ejecutivos de las Comunidades Autónomas gallega y aragonesa (18). La posible aplicación en nuestro país de este sistema, que no es el que la Constitución diseña, aunque tampoco lo prohíbe, debería llevar aparejada necesariamente una reorientación de la doctrina sobre la intervención estatal en el ejercicio de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, ya que los criterios actuales están configurados para responder a una realidad distinta: la limitación de las competencias ejecutivas a las expresamente atribuidas como tales a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos. La reorientación debería dirigirse, inevitablemente, a un reforzamiento de los poderes de intervención homogeneizadora del Estado, en la línea del propio modelo de federalismo de ejecución que se propone como deseable.

- Finalmente, es preciso destacar la importancia que, en relación con la ejecución de las competencias autonómicas en general, tienen los Reales Decretos de Transferencias. En ellos se ha entrado en el detalle de las funciones específicas que ejercerá la Comunidad Autónoma, de las reservadas al Estado y, a veces, incluso en los mecanismos de coordinación e inspección, convirtiéndose así en la práctica en normas de obligada atención, cuando se quiere conocer el detalle del contenido ejecutivo de las competencias.

(17) DE OTTO Y PARDO, V. I.: «Ejecución por las Comunidades Autónomas de la legislación del Estado y su control»; BASSOLS COMA, M.: «Las competencias ejecutivas de las organizaciones administrativas» y TUDELA ARANDA, J.: «El artículo 149.1.1.º de la Constitución: caracterización jurisprudencial», todos ellos en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española de 1978. Homenaje al profesor García de Enterría*.

(18) El Presidente de la Diputación General de Aragón, Sr. Eiroa García, defendió el sistema de «Administración única» en el discurso pronunciado con motivo del acto institucional del Día de Aragón (23 de abril de 1992).

- B) *El proceso de traspaso de servicios: la Comisión Mixta Administración del Estado-Diputación General de Aragón y los Reales Decretos de Transferencias*

El artículo 147 CE asignaba a los Estatutos de Autonomía tanto la función de determinar las competencias que asumía cada Comunidad Autónoma como la de establecer «las bases para el traspaso de los correspondientes servicios a las mismas». Si una vez aprobado el Estatuto aragonés, la Comunidad se hallaba en disposición teórica de ejercer las competencias cuya titularidad se le atribuía (19), el efectivo ejercicio de las mismas dependía en la práctica de que se le traspasaran los medios materiales y personales necesarios.

El sistema arbitrado por los Estatutos para materializar los traspasos fue el de Comisiones Mixtas de composición paritaria, integradas por igual número de miembros de la Administración del Estado y de la correspondiente Comunidad, que tenían su antecedente en la Constitución de la II República. Estas comisiones debían llegar a acuerdos sobre los medios materiales y personales a transferir, cuyo contenido sería aprobado posteriormente por Real Decreto. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, declaraba que dichos acuerdos «son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido», aunque la doctrina ha puesto de manifiesto el carácter en exceso categórico de tal afirmación, dudando de que el Gobierno no pueda efectuar una valoración jurídico-formal de la adecuación de los mismos con el bloque de la constitucionalidad.

El Estatuto de Autonomía de Aragón regulaba la constitución de la citada Comisión Mixta en la disposición transitoria sexta, aunque ya en la etapa preautonómica había existido una comisión de esta naturaleza, creada por el Real Decreto 465/1978, de 17 de marzo.

De conformidad con las previsiones estatutarias, el Real Decreto 399/1982, de 29 de diciembre, establecía el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma de Aragón y aprobaba las normas de traspaso de funciones y servicios. Al mismo tiempo, disponía que la Comisión Mixta estaría compuesta paritariamente por ocho vocales designados por el Gobierno y otros ocho por la Diputación General de Aragón.

El Estatuto aragonés, como todos los aprobados tras los pactos autonómicos UCD-PSOE, establecía asimismo la existencia, junto a la

(19) El Tribunal Constitucional declaró desde el primer momento —STC 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero— que las Comunidades Autónomas podían ejercer sus competencias legislativas a partir de la entrada en vigor del Estatuto.

citada Comisión bilateral, de Comisiones sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias administrativas, que venían a coincidir con los Departamentos ministeriales titulares de competencias transferibles, cuya misión fundamental sería asistir a la Comisión Mixta, preparando los trasposos de competencias por bloques orgánicos de naturaleza homogénea.

La Comisión Mixta se constituyó poco tiempo después de aprobarse el Estatuto de Autonomía, reanudando el proceso negociador iniciado en la fase preautonómica. En la parte aragonesa de la Comisión, la Diputación General de Aragón ha designado tradicionalmente un representante de cada Grupo Parlamentario en las Cortes, con el fin de hacer lo más objetivo posible el proceso negociador.

Los principales problemas detectados en el funcionamiento de la Comisión Mixta y en los resultados obtenidos en los procesos negociadores durante estos años han sido básicamente los siguientes:

- Los decretos de transferencias que estaban llamados a ser normas de traspaso de servicios, es decir, de medios materiales y personales, han desarrollado, en muchas ocasiones, una auténtica actividad de delimitación competencial, precisando las funciones y potestades a ejercer por el Estado y por la Comunidad Autónoma.
- El Tribunal Constitucional ha declarado en reiteradas ocasiones el valor meramente interpretativo de los acuerdos de trasposos (20), pero si se tiene en cuenta que, pese al carácter paritario de las Comisiones, la posición de mayor fuerza en la negociación correspondía sin duda al Estado, el riesgo de interpretaciones restrictivas del bloque de la constitucionalidad era patente.
- En la primera etapa del proceso de transferencias, los trasposos no se efectuaron por bloques homogéneos de materias o servicios completos, con lo que se producía una ruptura injustificable de las unidades administrativas con la consiguiente dificultad para desarrollar una política unitaria y coordinada sobre las mismas. Así, en las primeras transferencias existía una clara tendencia al traspaso en las distintas materias de competencias de policía, reservándose la Administración del Estado las de carácter inversor y las relativas a la actividad de fomento.

(20) STC 76/1983, de 5 de agosto: «Los Reales Decretos de transferencias no expresan sino el criterio interpretativo de las Comisiones Mixtas y en ningún caso podrían prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias».

Estos problemas fueron puestos de manifiesto en el primer informe que sobre el proceso de transferencia presentó ante el Pleno de las Cortes de Aragón la representación aragonesa en la Comisión Mixta (21).

Ello provocó graves consecuencias para la Comunidad Autónoma. Por un lado, una pérdida de imagen pública, ya que durante mucho tiempo estuvo ejerciendo competencias que no le permitían una mínima capacidad de actuación política sobre los problemas aragoneses; por otro lado, un evidente problema para organizar su Administración pública, ya que el desorden y fraccionamiento en los trasposos impedían la construcción de una organización administrativa mínimamente estable y racionalizada, problema que sólo pudo encontrar solución al finalizar el proceso de transferencias.

No era ajena a estos hechos la resistencia de la alta burocracia estatal, cuya influencia en la instrumentación técnica de los trasposos era decisiva, a perder parcelas de poder administrativo que hasta entonces había estado ejerciendo.

- En este contexto negociador, las transferencias de medios personales y materiales tampoco se efectuaron con la generosidad que exigía el correcto nacimiento de las nuevas Administraciones autonómicas.

El sistema de traspaso de funcionarios estatales adoleció inicialmente de grandes rigideces (puestas de manifiesto en el Informe de la representación aragonesa en la Comisión Mixta ante las Cortes de Aragón), ya que únicamente el personal vinculado a los servicios periféricos que se transferían pasó a depender de la Comunidad Autónoma, quedando, además, siempre en la Administración estatal los cuadros directivos de dichos servicios. Al mismo tiempo, el Estado renunciaba a poner en práctica la política de traslados forzosos de funcionarios de los servicios centrales de los Ministerios estatales que exigía la Ley del Proceso Autonómico. Únicamente por Real Decreto 1778/1983, de 22 de junio, se incentivaron los traslados voluntarios, que supusieron la incorporación a la Administración autonómica aragonesa de un exiguo número de funcionarios ministeriales. Como consecuencia de ello, la Diputación General de Aragón adoleció de un déficit de directivos profesionales suficientemente capacitados en aquellas tareas públicas en las que sólo aquéllos tenían experiencia.

(21) V. intervención del entonces Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y Vicepresidente de la Comisión Mixta, Sr. CUARTERO MORENO: *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón* núm. 6, año 1983, sesión celebrada en Teruel el 20 de octubre de 1983, p. 169.

De este modo, la Administración del Estado, pese a perder un buen número de sus competencias, no reducía el personal de sus servicios centrales, lo que provocó que parte de las Comunidades Autónomas (la Comunidad aragonesa fue notablemente austera en esto) iniciaran una política de incorporación de nuevos efectivos que amenazaba con una peligrosa duplicación de las estructuras burocráticas.

Por lo que se refiere a los medios materiales y económicos, se venían a producir problemas parecidos: los servicios periféricos estaban infra-dotados en Aragón, tanto en gastos de mantenimiento como en edificios administrativos. Una cuestión importante a este respecto fue la ausencia inicial de una valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, «ya que a los entes preautonómicos se les transfería el personal y medios correspondientes de la Administración periférica, pero no se efectuaba una imputación de los costes indirectos periféricos y del impacto económico y funcional que la transferencia producía en los servicios centrales...» (22). La solución teórica a este problema la ofreció el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 18 de febrero de 1982, que aprobaba una metodología para valorar el coste efectivo de los servicios transferidos, asumiendo como componentes del mismo tanto el coste directo de las unidades periféricas (único valorado hasta ese momento) como el coste directo e indirecto de las unidades centrales, más los gastos de inversión necesarios para el mantenimiento de la prestación del servicio al mismo nivel que lo venía efectuando la Administración antes del traspaso.

Tras el Acuerdo, la parte aragonesa en la Comisión Mixta solicitó la renegociación de las transferencias anteriores y presentó sus propias propuestas de valoración de los servicios transferidos y por transferir. Lo cierto es, sin embargo, que si la aplicación de los postulados del Acuerdo resolvió en parte los problemas aludidos, la resistencia de la Administración central a aceptar una reducción razonable de la organización burocrática central desdibujó notablemente sus objetivos iniciales.

De este modo, es difícil extraer una conclusión positiva de la incidencia del proceso de transferencias en el efectivo desarrollo de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Los Reales Decretos de transferencia, normas de indudable trascendencia para la aplicación práctica de la distribución competencial en la medida que llegan a precisar las funciones que asume la Comunidad Autónoma, las que se reserva el Estado y aquellas en que deban concurrir ambas Administraciones tendieron en muchos casos, especialmente en el ini-

(22) V. la interpretación antes citada del entonces Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, Sr. Cuartero Moreno, ante el Pleno de las Cortes de Aragón.

cio del proceso, a efectuar una interpretación restrictiva de las competencias autonómicas que incidió, a su vez, negativamente en el volumen de medios personales, bienes patrimoniales y servicios traspasados. Ello supuso, como consecuencia, una notable debilidad en las estructuras administrativas iniciales, que sólo pudo ser corregida con la aportación progresiva de recursos financieros adicionales por la Comunidad Autónoma, detrayéndolos de otras necesidades.

C) *Desarrollo legislativo de las competencias: alcance y valoración*

Analizados los problemas de carácter general que se han planteado sobre la delimitación de las competencias de la Comunidad Autónoma, parece conveniente examinar ahora con algún detalle las cuestiones de orden competencial que han ido surgiendo con ocasión del desarrollo legislativo del Título II del Estatuto de Autonomía (EAA) y de otros preceptos estatutarios directamente relacionados con la materia que éste regula.

A estos efectos, distinguiremos convencionalmente diversas áreas de actuación autonómica, con objeto de ofrecer una posible comprensión unificada de los distintos bloques competenciales asumidos por la Comunidad Autónoma de Aragón.

a) *Competencias sobre la organización de las instituciones de autogobierno, la Administración autonómica y la Administración local*

Se trata de un conjunto de competencias en las que pueden distinguirse, a su vez, tres grupos diferenciados: organización de las instituciones de autogobierno (artículo 35.1.1.º EAA), organización de la Administración pública propia, estrechamente conectada con la anterior (artículo 43 EAA) y competencias en materia de Administración local (artículo 35.1.2.º EAA), que ofrecen una dimensión propia y específica en la medida que inciden sobre el importante problema de la organización territorial de la Comunidad Autónoma.

1) El desarrollo legislativo del título competencial relativo a la organización de las instituciones de autogobierno no ha ofrecido excesivos problemas de índole competencial. Las primeras leyes de la Comunidad Autónoma tuvieron como objetivo prioritario la ordenación de sus órganos institucionales (Cortes de Aragón, Presidente, Diputación General y Justicia de Aragón), y algunas de ellas tenían como causa directa las previsiones de desarrollo del propio Estatuto de Autonomía.

La primera ley que aprobaron las Cortes de Aragón fue la Ley 1/1983, de 28 de septiembre, por la que se determinaba su sede. Posteriormente, se aprobó la Ley 2/1983, de 28 de septiembre, reguladora de la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón, en cumplimiento del mandato estatutario contenido en el artículo 17.3 EAA, que contempló tanto la regulación de la moción de censura como la cuestión de confianza (esta última no prevista estatutariamente) y la consiguiente discusión doctrinal en cuanto a la procedencia de la misma, sobre la que ahora no insistiremos (23).

Otras leyes que traían causa directa de un mandato estatutario fueron la Ley 3/1983, de 28 de septiembre, reguladora de la designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón (24) (artículos 69.5 CE y 16.b EAA); la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, y la Ley 7/1983, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón (estas dos últimas en desarrollo del artículo 15.3 EAA). También estaba contemplada en el Estatuto (artículo 18.8) la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, con respecto a la que se planteó en su momento el problema de determinar si la competencia sobre el régimen electoral de las Comunidades Autónomas es exclusiva de éstas o si el Estado mantiene algún título competencial sobre la misma (25).

(23) V. BAR CENDÓN, A.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, vol. colectivo dirigido por BERMEJO VERA, J., Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 182 y ss.

GIMÉNEZ ABAD, M.: «El Presidente», en la obra colectiva *La Comunidad Autónoma de Aragón. Instituciones políticas y administrativas*, Ibercaja, Zaragoza, 1990, p. 149.

TUDELA ARANDA, J.: «Las relaciones entre el ejecutivo y las Cortes; la moción de censura y la cuestión de confianza», en la obra colectiva *La Comunidad Autónoma de Aragón. Instituciones políticas y administrativas*, dirigida por M. Giménez Abad, Ibercaja, Zaragoza, 1990, p. 133.

(24) El artículo 69.5 del texto constitucional atribuye a las Comunidades Autónomas la designación de un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Dicha designación «corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional».

El artículo 16.b del Estatuto de Autonomía establece que la referida designación de Senadores «deberá hacerse en proporción al número de Diputados de cada grupo parlamentario, en los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón».

(25) Los defensores de la tesis de que se trata de una competencia compartida y que al Estado corresponde regular los principios básicos de la misma aducen la reserva constitucional de ley orgánica para regular el «régimen electoral general» (artículo 81.1 CE), teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional, en STC 38/1983, de 20 de mayo, fun-

Especial importancia tiene la Ley 3/1983, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (modificada en puntos muy concretos por la Ley 7/1991, de 21 de octubre, y por la Ley 7/1992, de 18 de mayo). Esta Ley no encuentra su cobertura competencial únicamente en el título «organización de las instituciones de autogobierno», sino que ha de acudir también al artículo 43 EAA, que permite a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración. De este modo, la regulación de las instituciones propiamente dichas (Presidente y Diputación General) se ampararía en el primer título (26) y la de la Administración en el segundo, debiendo tener en cuenta que la intensidad de

damento jurídico 2, ha dicho que es improcedente equiparar la expresión «régimen electoral general» con la de «elecciones generales», dado que el adjetivo «general» no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral.

Pemán Gavín (en el volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, p. 196) sostiene, sin embargo, que del párrafo citado de la referida Sentencia del Tribunal Constitucional no pueden sacarse conclusiones definitivas, ya que en el siguiente fundamento jurídico, el citado Tribunal dice lo siguiente:

«El alcance y contenido del “régimen electoral general”, según expresión del artículo 81.1 de la CE, viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el artículo 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión “régimen electoral general” se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así, la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus Estatutos (artículo 69.5 de la Constitución); la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía —artículo 152 de la Constitución— y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel».

Estas materias, según el citado autor, quedan excluidas de las reservas de ley orgánica, por lo que no cabe aducir el artículo 81 CE como atributivo de competencia a favor del Estado.

Debe señalarse a este respecto que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, tras establecer en su disposición adicional primera que lo dispuesto en dicha Ley se entiende «sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos», señala en el apartado segundo que «en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado», se aplican también a las elecciones a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas convocadas por éstas los artículos del Título I de la citada Ley Orgánica que menciona en el párrafo segundo de dicha disposición.

(26) Aunque en un determinado momento se intenta exhibir como título estatutario general, en el que debe integrarse la creación de la Administración pública, el recogido en los artículos 148.1.1.ª CE y 35.1.1.º del Estatuto de Autonomía de Aragón, sin embargo, el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 32/1981, de 28 de julio, y 76/1983, de 5 de agosto, ha venido a establecer con precisión sus criterios sobre esta cuestión.

éste es menor, ya que el artículo 149.1.18.^a CE atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Junto a la cobertura prestada por el artículo 43, entraría también en juego el artículo 36.1.a (desarrollo legislativo de las «especialidades del régimen jurídico- administrativo derivadas de la organización propia de la región»), estando, de este modo, obligada la Ley a limitarse a trazar las líneas específicas de su organización administrativa peculiar y a adaptar a esa organización el régimen jurídico común de las Administraciones públicas, como efectivamente hizo si se analiza su contenido.

La última ley aprobada dirigida a regular uno de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma fue la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Debe señalarse que esta Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación. Este recurso fue resuelto por la STC núm. 142/1988, de 12 de julio, que declaró inconstitucional y, por lo tanto, nulo el apartado segundo del artículo 12, según el cual «la correspondencia y otras comunicaciones que las personas privadas de libertad por el hecho de encontrarse en centros de detención, de internamiento o de custodia quieran tener con el Justicia de Aragón, gozarán de las garantías establecidas por la legislación vigente para la comunicación con Jueces y Tribunales», y declaró

Así, en la STC 76/1983, fundamento jurídico 38, se dice lo siguiente:

«El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1.º) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario; y 2.º) competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas.

Los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios [...] no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, corresponde fijar al Estado».

constitucionales los apartados segundo y tercero del artículo 2 en tanto se interpretaran en los términos que se exponen en los fundamentos jurídicos quinto y tercero, respectivamente, de la citada Sentencia. Esta interpretación ha supuesto, en la práctica, una notable limitación de la capacidad de actuación del Justicia, ya que niega que pueda ejercer su acción de control sobre las competencias propias de las corporaciones locales.

En resumen, si se efectúa un balance de la actividad legislativa de desarrollo del título relativo a la «organización de las instituciones de autogobierno», puede observarse lo siguiente:

- El Estatuto adoptó una técnica defectuosa al remitir a la regulación por ley determinadas materias, como la institución de la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes y la iniciativa legislativa ordinaria, cuya ubicación idónea debía ser exclusivamente el propio Estatuto y el Reglamento de las Cortes.
- La propia sistemática estatutaria ha llevado a una regulación dispersa en leyes específicas sobre materias que bien podían haberse incluido en una ley general.
- No han existido controversias de orden constitucional relevantes (si se exceptúa la referida a la Ley del Justicia) sobre el desarrollo legislativo de las instituciones de la Comunidad Autónoma. En general, tanto el Gobierno de la Nación a la hora de decidir la interposición de recursos, como el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, han sido especialmente respetuosos con la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

2) Ya hemos hecho referencia anteriormente a las competencias sobre organización de la Administración pública propia y a la cobertura que su ejercicio tiene en el Estatuto de Autonomía. Sin embargo, parece necesario hacer una referencia específica a la competencia en materia de Función Pública, directamente conectada con la anterior.

Las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 1/1986, de 20 de febrero, de medidas para la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (modificada por la Ley 2/1991, de 4 de enero). Por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, se aprobó el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sin embargo, en el artículo 148.1 CE no se contempla esta competencia y en el Estatuto de Autonomía la única referencia existente es la disposición transitoria octava, apartado 2: «mientras la Comunidad

Autónoma no apruebe el régimen estatutario de sus funcionarios, serán de aplicación las disposiciones del Estado vigentes sobre la materia». Ello provoca, en un determinado momento, notables dudas en cuanto a la posibilidad de ejercer competencias legislativas sobre Función Pública. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 165/1986, de 18 de diciembre (fundamento jurídico 6), ha declarado que dicha competencia no puede encuadrarse en la relativa a la «organización de las instituciones de autogobierno» (27). En dicha Sentencia, el Tribunal reconoce que, en virtud de la competencia para la creación y estructuración de la propia Administración pública autonómica, las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo y dictar normas que afecten a la relación orgánica que liga a los funcionarios públicos con el citado aparato, pero de dicho título competencial no puede deducirse que puedan regular la relación de servicio y el régimen estatutario de sus funcionarios (28).

(27) «El artículo 22.1 del Estatuto atribuye a la Diputación Regional, con carácter exclusivo, competencia en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno». Pero a la expresión «instituciones de autogobierno» no puede asignarse un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y del propio Estatuto (art. 7), por lo que la mencionada competencia ha de entenderse referida a la organización de la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y la Presidencia.

Es cierto —como se reconoce en la STC 35/1982, de 14 de junio— que, aun cuando las instituciones de autogobierno sean primordialmente las que el Estado crea y la Constitución garantiza, la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno. Pero —como también ha precisado este Tribunal en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (Fundamento jurídico 38)— no cabe extenderse hasta abarcar en su seno la organización de la respectiva Administración pública y el régimen estatutario de sus funcionarios» (STC núm. 165/1986, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 6).

(28) En el fundamento jurídico 6 de la referida Sentencia 165/1986, de 18 de diciembre al TC afirma:

«En cuanto al artículo 35, este precepto otorga a la Comunidad una competencia más específica que la que resulta del artículo 22.1, al establecer que corresponde a aquélla la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. De tal precepto estatutario cabe deducir, en efecto, que la Comunidad Autónoma de Cantabria puede conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo e incluso dictar normas que afecten a la relación orgánica que liga a los funcionarios públicos con el citado aparato, con las consiguientes potestades de dirección o jerarquía. Pero, sin embargo, no puede derivarse de ella competencia para la regulación de la relación de servicio y el régimen estatutario de sus funcionarios, pues, aun cuando esta materia esté vinculada a la estructura de la Administración autonómica, posee una naturaleza claramente diferenciable de las cuestiones estrictamente organizativas».

En esta Sentencia, el TC niega a la Comunidad Autónoma de Cantabria la competencia para elaborar su propia normativa en relación con «el ejercicio del derecho de repre-

Por ello, la cobertura competencial de las anteriores normas debe encontrarse en el propio artículo 43 EAA, debiendo limitarse la ley autonómica a las cuestiones relativas a la mera organización de la Función Pública, sin poder incidir (ni siquiera desarrollar) en lo que constituye el núcleo del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En general, las diversas normas que se han dictado en la Comunidad Autónoma se han centrado especialmente en el primer aspecto, pero en algún caso contienen desarrollos específicos del «estatuto» funcional. Lo cierto es, sin embargo, que, desde la aprobación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, cuyo artículo 11 establece con carácter general que «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia» y que «a estos efectos, y

sentación colectiva de los funcionarios y contratados administrativos», «dado que, como hemos señalado anteriormente, la representación colectiva o la participación supone la regulación sustantiva de un derecho estatutario de los funcionarios» (fundamento jurídico 6), aunque sí reconoce a dicha Comunidad Autónoma competencia de ejecución de la normativa estatal:

«Ante todo, tiene competencias de ejecución de las normas aprobadas por el Estado en lo que conciernen al personal al servicio de la Administración autonómica, incluidos los funcionarios transferidos, dado que, como resulta expresamente de lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley del Proceso Autonómico, su relación orgánica y la funcional o de servicios se establecen con dicha Administración y no con la del Estado».

Sin embargo, el alto Tribunal, en el fundamento jurídico 7 de la Sentencia citada, reconoce que:

«Tratándose de una Administración distinta de la del Estado y de otras Administraciones públicas, la ejecución de la legislación estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios no puede limitarse estrictamente a una aplicación mecánica de las normas correspondientes, pues es evidente que tales normas pueden desconocer las características propias de la organización administrativa autonómica y, por tanto, no adaptarse con la suficiente eficacia y previsión a ellas. En este sentido, no puede olvidarse la relativa incidencia que la diversidad de regímenes organizativos de las Administraciones públicas tiene sobre las relaciones de éstas con el personal a su servicio, así como que, en virtud del artículo 35 de su Estatuto de Autonomía, la comunidad de Cantabria tiene atribuida una competencia específica para la estructuración de su propia Administración, y que el artículo 32.3 del mismo dispone que «las competencias de ejecución de la Diputación Regional de Cantabria llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección».

De ello se deduce que la Comunidad Autónoma, si bien no puede en ningún caso modificar o desarrollar las normas del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos en lo que atañe al régimen sustantivo de las relaciones jurídicas funcionariales, sí puede en cambio utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones, deberes y facultades y, en general, de las situaciones jurídicas que aquel régimen sustantivo contempla, dentro de la estructura organizativa de su Administración. De otro modo, en efecto, podría suceder que la ejecución de la normativa estatal sólo pudiera llevarse a cabo con el sacrificio de la propia competencia de autoorganización».

previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, agruparán a sus funcionarios propios en los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías que proceda, respetando en todo caso los grupos establecidos en el artículo 25 de esta Ley», se ha venido interpretando con notable generosidad la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE.

De este modo, como conclusión relativa al ejercicio de competencias legislativas sobre Administración y Función Pública, puede afirmarse que si bien la Comunidad Autónoma ha podido dictar leyes sobre estas materias, se han producido dudas en cuanto a la delimitación precisa de las competencias, que, obviamente, no se producen en las Comunidades Autónomas de primer grado, que tienen expresamente atribuidas competencias de desarrollo legislativo sobre el régimen jurídico de su Administración pública y el régimen estatutario de sus funcionarios.

3) Mayores problemas ha planteado aún la determinación de las competencias que puede ejercer la Comunidad Autónoma sobre la Administración local.

Como es sabido, en el Estatuto de Autonomía de Aragón no existe una atribución general de competencias en materia de régimen local, como ocurre en los de las Comunidades Autónomas de primer grado. Los títulos atributivos estatutarios afectan a competencias muy específicas: la «alteración de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia o delegación autorice la legislación sobre Régimen Local» (artículo 35.1.2.º EAA), la constitución y regulación de las comarcas (artículo 5.º EAA) y la posible coordinación de las funciones de las diputaciones provinciales de interés general para la Comunidad (artículo 45.2 EAA), produciéndose, en un primer momento, dudas incluso sobre la procedencia de las dos últimas competencias, al exceder de las enumeradas en el artículo 148.1 CE.

Sin embargo, el apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) ha dispuesto que las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local, «asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos», por diversas Comunidades Autónomas —entre ellas, Aragón—, se ejercerán, «según los casos», en el marco de lo establecido en el artículo 13 (creación o supresión de municipios y alteración de términos municipales) y en el título IV de dicha Ley (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio), así como, «si pro-

cediere», en los términos y con el alcance previstos en los artículos 20.2 (organización municipal complementaria), 32.2 (organización provincial complementaria), 29 (régimen de concejo abierto) y 30 (régimenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable).

La confusa redacción de este precepto plantea el problema, en relación con Aragón, de si esta Comunidad podrá considerar ampliadas sus competencias a todas las materias a que se refiere la citada disposición adicional de la Ley de Bases o solamente se extenderán, aparte de la competencia asumida por el artículo 35.1.2.º EAA, a la ordenación de la constitución y regulación de las comarcas, recogida en el artículo 5 EAA, conclusión ésta a la que conduciría una interpretación literal de las expresiones «competencias [...] asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos»; «según los casos» o «si procediere», ya que el resto de las competencias recogidas en la disposición adicional citada no aparecen asumidas por el Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, el legislador aragonés ha interpretado la disposición adicional a la que nos referimos en un sentido extensivo, y así, ha aprobado la Ley 6/1987, de 15 de abril, de mancomunidades de municipios, competencia esta que no tiene una cobertura estatutaria. Contra esta Ley no sólo no se interpuso recurso de inconstitucionalidad, sino que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 14), menciona uno de sus preceptos como paradigma de la intervención de las Comunidades Autónomas en la constitución de las mancomunidades. De este modo, parece posible una interpretación extensiva de las competencias autonómicas en materia de régimen local, que podría subsanar, al menos en parte, el déficit actualmente existente.

Una norma de especial importancia en esta materia fue la Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio. Esta Ley no responde exactamente a las previsiones del artículo 45.2 EAA (coordinación de funciones provinciales de interés de la Comunidad), sino que, al ser aprobada con posterioridad a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 59), establecía el marco para efectuar una distribución de competencias entre la Comunidad Autónoma y las diputaciones provinciales a través de las distintas leyes sectoriales que se fueran aprobando, al mismo tiempo que definía los criterios de coordinación por la Comunidad Autónoma de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

Diversas leyes sectoriales dictadas posteriormente (Ley de ordenación de la acción social, Ley de protección de menores, Ley del Servicio Aragonés de Salud) concretaron en sus respectivos ámbitos la operación redistributiva que, sin embargo, ha encontrado muchos problemas en el momento de precisar las transferencias de servicios en el seno de las comisiones mixtas que la propia Ley creaba.

Actualmente, se encuentra en tramitación en las Cortes el proyecto de ley de comarcalización, que desarrolla el artículo 5 EAA, y que también puede encontrar apoyatura en la ampliación competencial llevada a cabo por la disposición adicional primera de la LRBRL. Su importancia puede ser decisiva para la definición del modelo de organización territorial de la Comunidad Autónoma.

De este modo, aunque el Estatuto era parco en atribuciones competenciales a la Comunidad Autónoma sobre el régimen local, la mencionada disposición adicional primera de la LRBRL podría llegar a hacer posible, incluso, una ley de régimen local de Aragón, siempre que estuviera circunscrita a las materias a que aquélla se refiere. En todo caso, estos problemas de interpretación no existen tampoco en las Comunidades Autónomas de primer grado, que han asumido competencias generales sobre régimen local. Por ello, la incorporación de este título en una eventual reforma del Estatuto tendría el valor jurídico de disipar posibles dudas legales y, además, el valor político de reconocer una competencia de primera importancia para la dimensión autonómica de una Comunidad.

b) *Competencias económicas: actividad legislativa de la Comunidad Autónoma en el ámbito económico*

Aunque delimitar un área de competencias económicas es una tarea siempre relativa, porque cualquier materia acaba teniendo un componente económico, nos referiremos aquí a aquellos sectores competenciales que tienen mayor incidencia en el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma.

1) La primera de las competencias a que debe hacerse referencia es la relativa a «la planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (artículo 35.1.14 EAA).

El artículo 16.j EAA señala, a su vez, que es competencia de las Cortes de Aragón «aprobar los Planes Generales de Fomento relativos

al desarrollo económico de la Comunidad...», lo que planteó en su momento la duda de si estos planes deberían aprobarse formalmente por una ley de Cortes. La naturaleza de los planes económicos de Aragón elaborados por el Gobierno autónomo, que han efectuado un diagnóstico de la situación económica ofreciendo alternativas de acción flexibles, indicativas y «deslizantes», impedía su instrumentación técnico-jurídica a través de una ley. Por ello, de acuerdo con el Reglamento de las Cortes, se sometieron a un debate general en la Cámara, que se posicionó sobre los mismos a través de resoluciones del Pleno que, como es conocido, constituyen un mandato político de trascendencia para el Ejecutivo, pero carecen de efectos jurídicos vinculantes.

Directamente relacionada con esta materia, el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para «la creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad». Aunque esta competencia posee una indudable trascendencia teórica, la realidad de las posibilidades financieras de la Comunidad Autónoma y la tendencia general de la política económica actual a limitar e, incluso, reducir, el tamaño del sector público han hecho que su traducción legislativa sea mínima. La única actuación significativa en este punto es la Ley 7/1990, de 20 de junio, de creación del Instituto Aragonés de Fomento, entidad de derecho público de las reguladas en el artículo 7.1.b de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, que se rige, en cuanto a sus relaciones jurídicas externas, por el ordenamiento jurídico privado.

2) Aunque en un primer momento se dudó sobre el fundamento constitucional de la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma en el Estatuto (artículo 39) sobre Cajas de Ahorros y entidades de crédito cooperativo, público y territorial, (29) la normativa básica estatal (Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, y Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito) parece haber acogido la teoría de las competencias implícitas, posibilitando la actuación legislativa de todas las Comunidades Autónomas sobre esta materia. De este modo, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 1/1991, de 4 de enero, sobre las Cajas de Ahorros en Aragón. El Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de esta Ley (30), sin discutir el título general de la Comunidad Autónoma para legislar sobre la materia.

(29) V. el comentario de F. López Ramón al artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la obra colectiva, ya citada, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*.

(30) Los artículos 14.2 (mayorías exigidas para la absorción por una Caja de Ahorros aragonesa de otra Caja de Ahorros); 35.1.a (en relación con el requisito de tener la nacio-

3) A pesar de la importancia para la economía aragonesa del sector agrario y ganadero y de la intensidad de la atribución competencial en esta materia (artículo 35.1.8.º), las únicas leyes dictadas en relación con dicho sector han sido la Ley 3/1987, de 10 de marzo, reguladora del Banco de Tierras, y la Ley 6/1991, de 25 de abril, de Patrimonio Agrario de la Comunidad, que derogó la anterior, encontrándose en la actualidad en tramitación parlamentaria un nuevo proyecto de Ley sobre patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario. En relación con estos textos legales, hay que poner de relieve que si la materia de reforma y desarrollo agrario es reconducible a la categoría genérica de agricultura, la propia complejidad de la misma, al afectar a otros títulos competenciales conexos (incluido el Derecho civil), obligó a un difícil trabajo de delimitación competencial. (31) No obstante, los continuos vaivenes legislativos y las circunstancias políticas que han rodeado estas leyes han provocado que su aplicación práctica haya sido mínima y su incidencia en la realidad agrícola casi inexistente.

4) En materia de industria (artículo 36.1.d EAA) no ha existido actividad legislativa. La realidad económica, que impone medidas generales sobre el sector, y la escasa intensidad real del título atributivo de la competencia hacen que la actuación en la materia se limite a los aspectos ejecutivos. La única ley relacionada con esta materia es la Ley 1/1989, de 24 de febrero, de Artesanía de Aragón, aprobada al amparo de la competencia exclusiva que sobre esta materia específica atribuye a la Comunidad Autónoma el artículo 35.1.15 EAA, que contiene básicamente un conjunto de medidas de fomento de la artesanía aragonesa que quizá pudieran haber sido instrumentadas a través de un simple reglamento de la Diputación General.

5) Mayores problemas planteó el título competencial de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón.

nalidad española, que exige para ser Consejero General); 36 (que regula las incompatibilidades para ser Consejero General); 58 (que se refiere a la constitución de comisiones delegadas) y 60 (que regula las facultades de la Comisión de Control) de la Ley aragonesa de Cajas de Ahorros fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno de la Nación, por considerar que infringen, de forma activa o por omisión, la normativa básica en la materia.

Por Auto de 17 de septiembre de 1991, el Tribunal Constitucional acordó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de todos los preceptos impugnados.

(31) V. al respecto TUDELA ARANDA, J.: «Comunidad Autónoma y reforma agraria: la Ley del Banco de Tierras de Aragón», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, septiembre-diciembre, 1987.

— El artículo 36.1.c EAA atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en relación con el «comercio interior y defensa del consumidor y usuario». Al no estar esta competencia entre las relacionadas en el artículo 148.1 CE, algunos sectores doctrinales habían manifestado sus dudas sobre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma legislara sobre esta materia. De este modo, el proceso de elaboración de la Ley estuvo necesariamente marcado tanto por el problema de precisión las «bases» de la legislación estatal sobre la materia, y para delimitar aquellas cuestiones que pudieran afectar al Derecho mercantil y que, por tanto, pertenecerían a la exclusiva competencia del Estado. La Ley se aprobó, (32) y el Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la misma. (33) No se cuestionaba en el recurso la competencia para dictar una ley

(32) En la exposición de motivos (párrafo primero) de esta Ley, se afirma que «el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de Aragón, al reconocer a ésta competencia exclusiva tanto en materia de ferias y mercados interiores (artículo 35.1.13) como de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (artículo 35.1.14), está asimismo facultándola para el ejercicio de todas las potestades necesarias para llevar a la práctica tales competencias. De ahí la habilitación que el propio Estatuto lleva a cabo al atribuir a Aragón competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establece (artículos 36.1.c)».

(33) Los artículos de la Ley 9/1989 impugnados por el Gobierno de la Nación son los siguientes:

— Artículo 6.2 (en relación con los horarios comerciales), por considerar que contraviene lo establecido en el artículo 5.º del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, que considera básico.

— Artículos 15.3.c, que establece como objetivo del Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón «proteger la libre competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa»; 24, que establece la prohibición de una modalidad de venta no secundaria; 25.1, que establece la prohibición de las ventas en cadena, así como la participación en las mismas; 38.2, que establece los supuestos en que las ventas promocionales serán lícitas, y 39.3, que, tras establecer que la fijación del precio de venta es libre, señala los casos en que no podrán realizarse sistemáticamente ventas a un precio más bajo que el de adquisición.

El Abogado del Estado considera que estos preceptos suponen una intromisión en el ámbito de la defensa de la competencia, reservado al Estado, así como una alteración de las condiciones básicas del derecho de libertad de empresa, no amparado en competencia alguna de las establecidas en el artículo 148.1 CE.

— Artículos 24 (último inciso); 30.2 (rescisión del compromiso de venta en las ventas domiciliarias) y 35 (responsabilidad por irregularidades derivadas de la venta automática).

Considera el Abogado del Estado que estos preceptos entran en el ámbito del Derecho mercantil y de obligación, materia reservada al Estado por el artículo 149.1.6.º y 8.º CE.

sobre la materia, sino la adaptación de alguna de sus disposiciones a la legislación básica, la intromisión en el ámbito de la defensa de la competencia, la alteración de las condiciones básicas del derecho de libertad de empresa, la invasión del ámbito del Derecho mercantil o la infracción del principio de autonomía municipal. En cualquier caso, la aplicación práctica de la Ley, pese a su importancia, ha sido bastante escasa, a lo que ha podido contribuir, en parte, la suspensión de la vigencia de algún precepto importante, acordada por el Tribunal Constitucional.

6) El turismo es, sin duda, una de las materias económicas sobre las que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas competencias de mayor intensidad (artículo 35.1.17 EAA), aunque hasta el momento no ha existido actividad legislativa sobre este sector, posiblemente porque la política de la Diputación General se ha instrumentado a través de acciones de fomento, utilizándose para ello exclusivamente potestades de carácter ejecutivo. Sin embargo, actualmente se encuentra en tramitación en las Cortes de Aragón un proyecto de ley por el que se establece el régimen de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística, que afecta al ejercicio de las potestades de policía y sancionadora sobre el turismo.

7) El sector vivienda constituye una de las áreas de especial trascendencia económica, encontrándose también relacionada, sin limitaciones específicas para el ejercicio de competencias sobre la misma, en el artículo 35.1.3.º EAA. La única actividad legislativa desarrollada en este sector ha sido la Ley 6/1985, de 22 de noviembre, de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, como organismo autónomo de carácter comercial y financiero. Se trata, por tanto, de una disposición de carácter orgánico y no de regulación material del sector, cuya posi-

— Disposición Transitoria Cuarta, en relación con el órgano competente para otorgar o denegar las licencias de apertura de un establecimiento comercial de gran superficie hasta que la Diputación General elabore el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón.

Este precepto se impugna porque, a juicio del Abogado del Estado viola el principio de autonomía municipal contenido en el artículo 140 CE y concretado en los artículos 2.1 y 25.2.d LRBRL, y es contrario al artículo 149.1.1.ª CE, ya que altera las condiciones básicas del derecho de libertad de empresa recogido en el artículo 38 CE.

— Por conexión se impugnan también los apartados b), k), l) y r) del artículo 56, que contemplan como infracción administrativa el incumplimiento de los preceptos impugnados.

El Tribunal Constitucional, por Auto de 3 de julio de 1990 acordó levantar la suspensión de la vigencia y aplicación del artículo 6.2 y mantener la suspensión de los restantes preceptos recurridos.

ble virtud deba encontrarse en la atribución de naturaleza comercial al organismo, con objeto de dotarle en su gestión de una mayor agilidad. Sin embargo, el nivel de agilidad deseado no debió conseguirse, ya que en el momento actual se está procediendo a la creación de una sociedad mercantil de capital público con objeto de encomendarle una parte importante de las funciones gestoras del Instituto.

8) De este modo, las conclusiones que pueden extraerse sobre la actividad legislativa de desarrollo de las competencias económicas son las siguientes:

— Las leyes aprobadas han afectado, en general, a cuestiones muy concretas y específicas, sin que haya existido una política legislativa general sobre el sector. Ello puede encontrar explicación, no obstante, en la dificultad de ofrecer una alternativa propia en esta materia, tanto por la realidad de la economía actual, cada vez más interdependiente, que exige soluciones generales adoptadas desde una perspectiva nacional o europea, como por el hecho de que las potestades reales de intervención creativa sobre la economía son inevitablemente limitadas, con la excepción, quizá, del sector agrario.

Como consecuencia de ello, la actividad de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las competencias económicas se ha orientado fundamentalmente al desarrollo de funciones de carácter ejecutivo y gestor. Indudablemente, la instrumentación de una gestión que responda a un proyecto de actuación integrada sobre el sector y a la consecución de una mayor eficacia en la gestión administrativa deberá ser el principio inspirador de la política pública sobre la materia.

— En relación con la legislación aprobada en esta materia se han planteado por el Gobierno de la Nación dos conflictos constitucionales, que no afectan a los títulos competenciales de las leyes impugnadas, encontrándose suspendida la vigencia de la práctica totalidad de los preceptos impugnados.

— Finalmente, debe reflexionarse sobre el hecho de que la escasez de legislación haya estado acompañada por frecuentes modificaciones y por un bajo nivel de traducción práctica de las previsiones normativas, que podrían herir la propia credibilidad de la legislación autonómica.

c) *Competencias relativas a la «ordenación territorial»*

La ordenación del territorio, entendida en un sentido amplio, constituye una de las áreas de la acción pública donde la función «creadora» de la Comunidad Autónoma goza de mayores posibilidades.

Si en el ámbito económico los condicionantes de la política nacional limitan la capacidad de actuación diferenciada, el bloque de competencias relacionadas con la vertebración, ordenación y aprovechamiento racional del territorio ofrece el marco adecuado para el desarrollo de una actividad legislativa que puede dar respuesta a los problemas específicos de aquél.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dado muestras en abundantes ocasiones del amplio campo de acción y de la especial intensidad de las competencias que las Comunidades Autónomas constituidas por el procedimiento del artículo 143 CE poseen en este ámbito. Así, el Estatuto de Autonomía atribuye competencia «exclusiva» a la Comunidad Autónoma sobre la ordenación del territorio y el urbanismo; obras públicas y aprovechamientos hidráulicos de interés para Aragón; carreteras y transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio; montes y espacios naturales protegidos, de acuerdo con la legislación básica del Estado; tratamiento especial de zonas de montaña; caza y pesca, y ordenación de los recursos hidráulicos «cuando las aguas discurren íntegramente por el territorio de Aragón». Por otra parte, en el artículo 36.2.c se atribuye a la Comunidad Autónoma competencia ejecutiva en materia de protección del medio ambiente.

No obstante, aunque las posibilidades de normación autonómica propia son amplias, hasta el momento el número de leyes aprobadas sobre estas materias ha sido reducido y ha afectado, en general, a cuestiones o problemas puntuales, encontrándose en tramitación actualmente en las Cortes proyectos de ley cuya aprobación podría suponer el comienzo de una política general e integrada sobre el sector.

1) Con apoyo específico en el título competencial relativo a la «ordenación del territorio», se aprobó la Ley 1/1992, de 17 de febrero, de ordenación integral del Somontano del Moncayo, que atiende a la regulación específica de esta comarca. Mayor alcance y trascendencia tiene el proyecto de ley de ordenación del territorio, que se encuentra en este momento en su fase final de tramitación parlamentaria y cuya aprobación permitirá a la Comunidad Autónoma contar con el instrumento normativo «marco» idóneo para iniciar una política general de ordenación territorial.

En materia urbanística, no han existido iniciativas legislativas, habiendo actuado el Ejecutivo sobre el sector en ocasiones puntuales en uso de la potestad reglamentaria.

2) Lo mismo ha ocurrido hasta el momento en materia de carreteras y transportes. Sin embargo, se halla en tramitación en las Cortes un

proyecto de ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, junto con el Plan de Carreteras de Aragón que fue objeto de debate en la Cámara en 1989, podrá ser un instrumento de primera importancia para la ordenación y racionalización de la actuación pública autonómica en la materia, aunque al no afectar a la red de carreteras de interés general (la de mayor trascendencia para la vertebración territorial), cuya gestión pertenece a la Administración del Estado, su virtualidad ordenadora será siempre relativa.

3) La actividad legislativa relativa al medio natural se ha centrado en la aprobación de leyes de protección de espacios territoriales específicos: Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de monumentos naturales de los glaciares pirenaicos; Ley 14/1990, de 27 de diciembre, por la que se declara el Parque de la Sierra y Cañones de Guara; Ley 5/1991, de 8 de abril, de declaración de la Reserva Natural de los Galachos de La Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro, y Ley 1/1992, de 17 de febrero, de ordenación integral del Somontano del Moncayo.

También se aprobó una ley de iniciativa legislativa popular: la Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, aunque esta norma se limita a crear un órgano colegiado, consultivo y de participación, sin entrar en regulación alguna de aspectos sustantivos.

Estas leyes no han planteado problemas especiales en cuanto al título competencial. Se apoyan en el artículo 35.1.10 EAA y han tenido como referencia obligada la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de protección de la fauna y flora silvestre, que tiene el carácter de norma básica en esta materia (34).

Por otra parte, se encuentra en tramitación en las Cortes un proyecto de ley de Caza. Por su contenido, este proyecto encuentra su título competencial tanto en el punto 12 del apartado uno del artículo 35 (caza) como en el punto 10 del mismo precepto, debiendo respetar, por tanto, la legislación básica sobre esta última materia.

4) En materia de recursos hidráulicos, sin duda de gran trascendencia para la ordenación territorial de la Comunidad, no ha podido existir actividad legislativa material, (35) habida cuenta de que la Ley de

(34) El artículo 21.1 de esta Ley básica dispone que «la declaración y gestión de los Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo siguiente», que se refiere a los Parques Nacionales.

(35) Las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 13/1990, de 21 de diciembre, relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca, que

Aguas de 2 de agosto de 1985 y la posterior STC núm. 227/1988, de 29 de noviembre, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la misma, dejó prácticamente vacía de contenido la competencia exclusiva sobre «ordenación de recursos hidráulicos» citada al principio de este epígrafe, sin que ni siquiera se hayan producido todavía transferencias de funciones de carácter ejecutivo.

De este modo, podemos extraer las siguientes conclusiones sobre la actividad legislativa de desarrollo del bloque de competencias examinado:

- Hasta el momento, el número de leyes aprobadas en esta área de especial vocación autonómica ha sido escaso y corresponden a acciones puntuales sobre zonas específicas.
- En la actualidad, no obstante, se encuentran en tramitación un conjunto de proyectos de ley que podrían suponer, en el caso de ser aprobados, el comienzo de una ordenación legislativa general.
- No han existido problemas en cuanto al título competencial en que se apoyaban las leyes aprobadas, ni conflictos constitucionales en relación con éstas.

d) *Competencias relativas al «bienestar social»*

Las funciones relativas al «bienestar social» estaban llamadas naturalmente a asumir una función privilegiada en los Estatutos de Autonomía. En los Estados con un alto nivel de descentralización se observa cómo el amplio núcleo de competencias que pueden considerarse integradas en el concepto de bienestar social se ejercen, en su mayoría, por los entes públicos regionales o locales en los que aquéllos se estructuran territorialmente.

Sin embargo, el nivel de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas españolas sobre este importante sector de la acción

establece los órganos encargados de designar a los representantes de la Comunidad Autónoma en los organismos de cuenca en los que la comunidad Autónoma tenga derecho a participar.

Los GG.PP. del Partido Aragonés y Popular presentaron una Proposición de Ley relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca, que, de haber sido aprobada, hubiera derogado la Ley 13/1990, de 21 de diciembre. Sin embargo, esta Proposición de Ley fue retirada durante el debate sobre su toma en consideración.

pública ha sido sensiblemente diferente para las Comunidades Autónomas de primer y segundo grado. Mientras las primeras son titulares de un conjunto de competencias que les pueden permitir desarrollar una acción integrada y general en relación con el bienestar social, las de segundo grado carecen de facultades de actuación sobre materias como la educación o la asistencia sanitaria y social de la Seguridad Social, cuya importancia básica dentro del conjunto reduce notablemente su capacidad de acción política.

1) Uno de los, en apariencia, más contundentes títulos atributivos de competencias en esta materia es el de sanidad e higiene (artículo 35.1.20 EAA). Bajo su cobertura, y en el marco de lo dispuesto por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), (36) se aprobó la Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de la Salud. Sin embargo, la consolidación institucional y la operatividad general de este Servicio está condicionada por la transferencia a la Comunidad Autónoma de los centros del Insalud ubicados en Aragón, que sólo será posible a través de una reforma estatutaria o mediante el procedimiento regulado en el artículo 150.2 CE, ya que la materia de «Seguridad Social» en bloque no fue asumida por las Comunidades Autónomas de segundo grado, pese a que la propia dicción del artículo 148.1.21.^a CE hubiera permitido posiblemente la asunción por éstas de la asistencia sanitaria prestada por el citado Instituto. La única referencia estatutaria a los centros sanitarios dependientes de este organismo se encuentra en el artículo 36.1.e EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma el

(36) El artículo 2.2 LGS faculta a las Comunidades Autónomas para que dicten «normas de desarrollo y complementarias de la presente Ley en el ejercicio de las competencias que les atribuyen los correspondientes Estatutos de Autonomía».

El artículo 41.1 LGS establece que las Comunidades Autónomas «ejercerán las competencias asumidas en sus Estatutos y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue».

El apartado segundo de dicho precepto dispone que «las decisiones y actuaciones públicas previstas en esta Ley que no se hayan reservado expresamente al Estado se entenderán atribuidas a las Comunidades Autónomas».

La LGS regula en el Título III la estructura del sistema sanitario público, dedicando los capítulos II y III a establecer una serie de criterios en relación con la organización de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas.

En los dos capítulos citados del Título III existen unas normas que tienen el carácter de básicas, conforme a lo establecido en el artículo 2.1 de esta Ley —artículos 49 a 56—, y otros preceptos que tienen carácter supletorio —artículos 57 a 69—.

V. en este sentido PEMÁN GAVÍN, J.: «El régimen de la Sanidad de Aragón», en la obra colectiva *Derecho Público Aragonés*, dirigido por Embid Irujo, A., Ibercaja, Zaragoza, 1991.

desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de «coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social». En buena medida, por tanto, los resultados y la trascendencia práctica de esta importante Ley dependen de una condición de difícil cumplimiento en el momento actual.

2) En el desarrollo del título competencial recogido en el artículo 35.1.19 EAA («Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario») ha existido una notable actividad legislativa. La norma de ordenación general de la materia es la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social. No obstante, el hecho de que escapen a las posibilidades de acción de la Comunidad Autónoma las tareas asistenciales desarrolladas por el Inerser (de mucha mayor entidad que las restantes), cuyas funciones se encuentran, además, en un proceso de expansión, (37) relativiza sensiblemente la capacidad de ordenación general de esta Ley.

Con apoyo, asimismo, en el título atributivo citado se han aprobado leyes de actuación sobre sectores sociales específicos, como la Ley 8/1990, de 4 de abril, del Consejo Aragonés de la Tercera Edad; la Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón, o la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores. Esta última, de mayor contenido que las anteriores, se enmarca también en la Ley estatal 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

Recientemente, las Cortes de Aragón han aprobado la Ley del Voluntariado Social, encontrándose en la actualidad en tramitación los proyectos de ley de medidas básicas de inserción y normalización social y del Instituto Aragonés de la Mujer.

3) En materia de cultura, la atribución de competencias es amplia y de una especial intensidad. En el artículo 35.1.23 EAA existe un título de carácter general («Cultura,...»), y en el punto 16 del citado precepto, un título específico («Museos, archivos y bibliotecas, conservatorios de música y danza y centros de Bellas Artes, de interés para la Comunidad Autónoma, de titularidad no estatal»). El artículo 36.1.g atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre «el patrimonio cultural, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad Autónoma». Sin embargo, el único desarrollo legislativo en esta materia ha tenido lugar a través de tres leyes: Ley 8/1986, de 19 de diciembre, de Bibliote-

cas de Aragón; Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón, y Ley 7/1986, de 5 de diciembre, de Museos de Aragón, que responden a un diseño común que parte de la limitación de la potestad legislativa autonómica a los centros de titularidad no estatal, quedando, por tanto, en principio, fuera del sistema las bibliotecas, archivos y museos de titularidad estatal, que son, sin duda, los de mayor importancia en la Comunidad Autónoma aragonesa, aunque en una disposición adicional, común a las tres leyes, se deja abierta la posibilidad de una futura asunción de competencias ejecutivas a través de convenios con la Administración general del Estado.

4) En materia deportiva, pese a producirse en los primeros años un importante y decidido ejercicio de la potestad reglamentaria, que situó a la Comunidad Autónoma aragonesa entre las pioneras en la ordenación propia del sector -asociaciones deportivas (Decreto 87/1983); federaciones deportivas aragonesas (Decreto 56/1984); disciplina deportiva (Decreto 186/1985)-, no se ha aprobado hasta el momento norma alguna de rango legal. Actualmente se encuentra en tramitación en las Cortes de Aragón un proyecto de ley del Deporte en Aragón, que, apoyado en la competencia de «promoción del deporte», atribuida a la Comunidad Autónoma en el artículo 35.1.18 EAA, desarrolla la legislación básica del Estado en la materia (Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Educación Física y del Deporte).

5) Especial trascendencia para la vertebración social y cultural de nuestra Comunidad Autónoma puede tener, sin duda, la existencia de una televisión pública autonómica. Como es sabido, la Comunidad aragonesa no asumió competencias en materia de «prensa, radio y televisión», que figura entre las relacionadas en el artículo 37 EAA. No obstante, la disposición transitoria décimocuarta hace referencia a la futura transferencia del «tercer canal de titularidad estatal de televisión».

Por otra parte, del artículo 2.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de Radiodifusión y Televisión, y, posteriormente, de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal, que, por remisión expresa, participa del carácter de norma básica y definidora de competencias de la anterior, podría deducirse la atribución a todas las Comunidades Autónomas, independientemente de las prescripciones estatutarias, de facultad para la gestión directa del tercer canal de televisión. (38) Estas normas no venían a atribuir competencias generales a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de radiodifusión y tele-

(37) V. la Ley estatal 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas.

(38) V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico», *RAP*, núm. 116, mayo-agosto de 1988, pág. 16.

visión, sino que hacían posible la concesión de la gestión de un canal propio de televisión, permaneciendo la titularidad del servicio en manos del Estado. Habida cuenta que el artículo 7 de la Ley reguladora del tercer canal condicionaba la citada concesión a la previa aprobación por la Comunidad Autónoma solicitante de una ley sobre la organización y el control parlamentario de aquél, las Cortes de Aragón aprobaron la correspondiente Ley (Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión). El Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley, pero en él no se discutía la facultad autonómica de gestionar el tercer canal. (39) Sin embargo, las primeras iniciativas para la ejecución de las disposiciones de esta norma legal no se produjeron hasta transcurridos cinco años desde su aprobación, estando pendiente en este momento la elección por las Cortes de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación.

6) En resumen, el desarrollo legislativo del bloque de competencias que hemos considerado integradas dentro del área del «bienestar social» ha presentado los siguientes rasgos característicos:

- Un desequilibrio entre la notable actividad legislativa desarrollada en algunos sectores, como la acción social, y en otros, como la cultura, que ofrecen unos niveles de normación autonómica propia muy bajos.
- Una escasa o tardía aplicación práctica de las previsiones normativas de algunas leyes.
- El impacto negativo que para la formulación de políticas integrales de ordenación de importantes sectores, como la sanidad o la acción social, supone la falta de competencias autonómicas sobre la asistencia sanitaria y social de la Seguridad Social (Insalud, Insero).
- La trascendencia, también negativa, de la ausencia de posibilidades de actuación sobre un sector esencial como es la enseñanza.

(39) El Letrado del Estado, tomando como punto de partida que la fundamentación estatutaria de la Ley impugnada reside en el artículo 37 y en la disposición adicional décimocuarta del Estatuto de Autonomía, alega como motivo de la impugnación total de la Ley la absoluta falta de título competencial en materia de radiodifusión sonora, ya que la eventual transferencia o delegación a que se refiere el artículo 37 del texto estatutario no ha tenido lugar, por lo que, a su juicio, la Comunidad Autónoma tendría únicamente la facultad de gestionar el tercer canal, de titularidad estatal.

Subsidiariamente, se impugnan los artículos 7.k, 8, 11 y 22. La idea fundamental de esta impugnación es que dichos preceptos violan los criterios establecidos en los artículos 5 a 12 y 26 del Estatuto de Radiodifusión y Televisión, que tienen carácter básico.

- Una escasa conflictividad constitucional.
- La tendencia, general en todas las áreas competenciales examinadas, a que la actividad de la Comunidad Autónoma se centre básicamente en las funciones de ejecución; no obstante, la existencia en este bloque competencial de un exceso de zonas de concurrencia con la Administración del Estado ha hecho disminuir el peso relativo de las políticas públicas desarrolladas por el Ejecutivo de la Comunidad.

e) *Una competencia especial: el Derecho civil aragonés*

Como es sabido, la inclusión en el artículo 35.1.4.º EAA de la competencia sobre «la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés...» no fue, en un primer momento, cuestión pacífica ni libre de controversias jurídicas, ya que tal materia no figuraba (como hubiera sido deseable) entre las relacionadas en el artículo 148.1 CE. Sin embargo, el atentado a la lógica que hubiera supuesto que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio constituidas por el procedimiento del artículo 143 CE no pudieran legislar sobre aquél motivó que, desde los sectores doctrinales más prestigiosos, se abogara por un reconocimiento estatutario de la competencia de las Comunidades afectadas (Aragón, Comunidad Valenciana e Islas Baleares) sobre esta materia.

Así, con apoyo en el citado título competencial, se aprobó la Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho civil de Aragón, cuyo objeto fundamental era la adaptación de la Compilación de 1967 a los principios de la Constitución de 1978, además de —como se señala en su Preámbulo— «la introducción de pequeñas reformas, no de estricta adaptación constitucional, pero que han parecido convenientes en orden a resolver determinados problemas que el Derecho civil aragonés arrastraba desde antiguo».

Esta Ley no planteó conflicto constitucional alguno, lo que no ocurrió con la Ley 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos. Esta breve norma legal, tras establecer, como ya había hecho la legislación civil estatal, la igualdad de derechos y obligaciones de los «hijos adoptivos» y los «hijos por naturaleza», disponía en su artículo 2, que «en tanto las Cortes de Aragón no aprueben una legislación propia sobre adopción, en la Comunidad Autónoma será de aplicación la normativa del Código civil y demás leyes generales del Estado en la materia». A la vista del contenido de este artículo 2, el Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley por con-

siderar que desbordaba el marco competencial del artículo 35.1.4.º EAA y lesionaba la competencia que reconocía al Estado el artículo 149.1.8.ª CE. La cuestión de fondo que se plantea en este recurso es la delimitación precisa del concepto «desarrollo» del Derecho civil propio, en conexión con el propio artículo 149.1.8.ª, antes citado, con especial referencia a su inciso final.

Se han mantenido por la doctrina dos posiciones divergentes sobre la interpretación del «bloque de la constitucionalidad» en esta importante materia: la de quienes son partidarios de reconocer una capacidad expansiva a los derechos civiles forales o especiales, siempre que no invadan las materias enunciadas en el inciso final antes citado, y la de quienes consideran que el desarrollo debe hacerse limitado al ámbito y «siempre a costa de sus propios preceptos pero nunca a costa del derecho común, porque ahí se encuentra el límite de otra competencia atribuida explícita y exclusivamente al Estado» (40).

En relación con este asunto, puede ser de interés el reciente desistimiento del Gobierno de la Nación de dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra sendas leyes civiles del Parlamento de Cataluña, relativas a la sucesión intestada y a filiaciones, que podría significar el comienzo de un reconocimiento por aquél de la tesis de la virtualidad expansiva del concepto de «desarrollo».

Sin embargo, de forma sorprendente, dada la similitud de las materias, no se ha producido hasta el momento un desistimiento del recurso interpuesto contra la Ley aragonesa, que, por otra parte, únicamente efectuaba una previsión de posible normación futura sobre la materia de «adopción». Si el Tribunal Constitucional llega a dictar sentencia en este recurso, podremos conocer su criterio interpretativo en relación con el alcance y delimitación de esta competencia.

(40) Concretamente, alega el Abogado del Estado que las competencias autonómicas a que se refiere el artículo 149.1.8.ª se contemplan en el texto constitucional condicionadas a unas formas de acción normativa: «conservación, modificación y desarrollo», que presuponen la existencia y vigencia efectiva del derecho foral, puesto que «no se puede conservar, modificar o desarrollar aquello que no es identificable ahora como una realidad normativa reconocible». Señala, asimismo que la Constitución, con la expresión «allí donde existan», ha limitado el reconocimiento de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas al condicionarla al dato histórico de la existencia efectiva de tales derechos forales o especiales al promulgarse la norma fundamental.

Señala la representación del recurrente que «el derecho foral podrá ser modificado y desarrollado, pero siempre a costa de sus propios preceptos y nunca a costa del derecho común, porque ahí precisamente se encuentra el límite de otra competencia atribuida explícita y exclusivamente al Estado».

IV. LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS

A) *Iniciativas de reforma del Estatuto durante la II Legislatura autonómica*

Como se indicó anteriormente, la aprobación del Estatuto aragonés por el procedimiento del artículo 143 CE situó a la Comunidad Autónoma en una posición de desequilibrio competencial evidente en relación con las Comunidades de primer grado, por lo que desde el primer momento se planteó desde diversas instancias políticas la necesidad de homogeneización con éstas.

El artículo 37 EAA relacionaba una serie de materias (enseñanza, Seguridad Social, legislación laboral, prensa, radio y televisión, etc.) sobre las que la Comunidad Autónoma no podía asumir aún competencias, disponiendo que las ejercería transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2, mediante reforma del Estatuto, o siguiendo el procedimiento de leyes orgánicas de transferencia o delegación en los términos del artículo 150.2 CE. Anteriormente se puso de manifiesto el carácter simbólico, o de mera declaración de intenciones, que poseía este precepto, ya que las posibilidades de ampliación de competencias que contempla provenían directamente del propio texto constitucional, lo que privaba de sentido jurídico (quizá no de sentido político) reproducir dichas previsiones en el Estatuto. Es más, la redacción del artículo 37.1 puede considerarse incluso limitativa, ya que, a través de los procedimientos citados, la Comunidad Autónoma podría tener acceso a las competencias en él relacionadas y a otras no previstas expresamente en el mismo.

Las circunstancias políticas que rodearon el desarrollo del proceso autonómico impidieron que, antes de transcurrir los cinco años previstos en el artículo 148.2, se planteara una ampliación de competencias a través del procedimiento del artículo 150.2.

De este modo, las primeras iniciativas políticas se adoptan una vez transcurridos los cinco años. Así, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el 5 de febrero de 1988, acordó la creación de una Comisión parlamentaria especial para «la elaboración de propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía». La proposición no de ley (núm. 7/87) que originó tal acuerdo requería, a su vez, a la Diputación General la elaboración de un «borrador» que contuviera los criterios del Gobierno autónomo en orden a dicha reforma, que «serviría de instrumento base de trabajo para la Comisión». La Diputación General remitió dicho documento el 22 de marzo del mismo año, en el que proponía una reforma en profundidad del Estatuto, que afectaba tanto a los

aspectos competenciales como a los institucionales, y que, por tanto, habría de tramitarse siguiendo el procedimiento regulado en el artículo 61 EAA, que exigía una mayoría de dos tercios en la Cámara aragonesa y la posterior aprobación por las Cortes Generales.

Los criterios del borrador en relación con la reforma del sistema de competencias de la Comunidad Autónoma eran claros: el Gobierno autónomo aspiraba a que «nuestra Comunidad Autónoma adquiera el título para el ejercicio de todas las competencias atribuibles a una Comunidad que ejerza su autonomía en plenitud según los modelos que ofrece el Derecho estatutario y constitucional español», insistiendo especialmente en la importancia de las competencias sobre enseñanza, sanidad, régimen local y prensa, radio y televisión.

El funcionamiento de la Comisión parlamentaria especial sufrió, no obstante, una paralización derivada de la ausencia de acuerdo político a nivel nacional, sobre la ampliación de techos competenciales de las Comunidades de segundo grado, y su falta de actividad provocó la remisión por la Diputación General de un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía (en realidad suponía la redacción de un texto totalmente nuevo), que, en relación con las competencias, proponía un profundo cambio inspirándose en las listas contenidas en los Estatutos catalán y vasco. A este proyecto se presentaron varias enmiendas a la totalidad: una de devolución, del G.P. Socialista; y tres con texto alternativo, una del G.P. Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida y dos del G.P. de Centro Democrático y Social. De éstas dos últimas, la primera proponía un texto que reformaba los aspectos institucionales y competenciales, y la segunda, únicamente las competencias (de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.2.a EAA y según el procedimiento de reforma regulado en el artículo 62), con objeto de ofrecer una alternativa, que exigía para su aprobación mayoría absoluta frente a la mayoría de dos tercios requerida para la reforma general.

En el debate de totalidad en las Cortes, celebrado el 14 de febrero de 1991, no prosperaron las enmiendas a la totalidad, por lo que el texto presentado por la Diputación General se remitió, para su tramitación reglamentaria, a la Comisión correspondiente. Sin embargo, la ausencia de acuerdo político posterior entre los propios Grupos Parlamentarios que votaron en contra de las enmiendas a la totalidad supuso que, al finalizar la Legislatura, el proyecto no hubiera superado la fase de «ponencia».

B) *Los «Acuerdos autonómicos» de 1992 y la reforma del Estatuto*

El comienzo de la tercera legislatura autonómica ha estado marcado por la firma de los llamados «pactos autonómicos», en febrero de 1992,

por el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista y el Partido Popular, cuyo objeto básico era «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto». En estos acuerdos, además de pactarse la puesta en funcionamiento de un conjunto de mecanismos que posibiliten el necesario desarrollo del principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se establece un procedimiento para que las Comunidades Autónomas de segundo grado amplíen homogénea y simultáneamente los techos competenciales en el marco del artículo 149.1 CE. En primer lugar, se procedería a la aprobación por las Cortes Generales de una ley orgánica de transferencia o delegación de las competencias relacionadas en los Acuerdos, y una vez que ésta hubiese entrado en vigor, los partidos firmantes promoverían la reforma de sus estatutos a través de un artículo único en el que se recogería el listado de competencias previamente asumidas por la citada ley orgánica, debiéndose proceder a la transferencia de servicios en el transcurso de la actual legislatura autonómica.

Si los acuerdos autonómicos tuvieron una acogida, en términos generales, favorable en las distintas Comunidades Autónomas afectadas, en Aragón provocaron un rechazo en amplios sectores políticos y sociales que culminó en una manifestación pública el 23 de abril de 1992, bajo el lema de «autonomía plena, ya».

Las especiales tensiones políticas que han rodeado la cuestión en Aragón han convertido en tarea difícil efectuar un análisis desapasionado de los acuerdos. Por ello, nos limitaremos en esta ocasión a exponer los argumentos básicos en que se apoyan las posiciones favorables y contrarias a los mismos, centrandó nuestra atención en los problemas de orden competencial.

a) *Las posiciones políticas en cuanto al procedimiento y contenido general de la reforma establecidos en los «Acuerdos autonómicos»*

La primera cuestión objeto de controversia es el propio método elegido por los «pactos» para transferir las nuevas competencias. Quienes critican el procedimiento consideran que una ley orgánica de transferencia o delegación no ofrece garantías suficientes, y que la reforma uniforme atenta contra la libre iniciativa de cada Comunidad Autónoma.

Sobre la oportunidad de la utilización de las leyes reguladas en el artículo 150.2 CE como sistema de ampliación de las competencias de

las Comunidades Autónomas del artículo 143, han existido numerosos pronunciamientos doctrinales de signo diverso. Ha habido sectores que han puesto en duda, incluso, la constitucionalidad de la utilización para tal fin de estas leyes, por considerar que su inclusión en la Constitución respondía a otros objetivos y, también, porque en ningún precepto de la misma existe apoyatura suficiente para afirmar que puedan sustituir a los estatutos como instrumentos de definición de las competencias autonómicas (41).

Por otra parte, se ha puesto también de manifiesto la falta de estabilidad de las transferencias efectuadas por este procedimiento, al poder ser revocadas por ley de signo contrario, frente a la rigidez del procedimiento de reforma de los Estatutos. Además, se ha insistido en la imposibilidad de que, a través de estas leyes, se puedan transferir competencias legislativas, debiendo limitarse exclusivamente a las de simple ejecución.

Frente a esta postura, otros autores se han pronunciado claramente a favor de la utilización de esta técnica, bien siguiendo el modelo de leyes sectoriales específicas referidas a materias concretas y determinadas, (42) bien optando por la inclusión en la Ley de una lista amplia de las materias transferibles.

En realidad, este sistema fue ya aconsejado por los «pactos autonómicos» de 1981, incorporándose a diversos Estatutos de Autonomía elaborados con posterioridad, entre ellos el aragonés, que recoge este procedimiento en el artículo 37.2.b.

Por otra parte, con una fórmula distinta a las antes citadas, se utilizó la vía del artículo 150.2 en la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias (LOTRACA), y en la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencia a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (LOTRAVA), leyes orgánicas aprobadas por las Cortes Generales el 10 de agosto de 1982, que transferían a las Comunidades canaria y valenciana, de forma genérica y sin establecer una lista concreta de materias, todas las competencias recogidas en sus Estatutos que excedieran las asumibles por las Comunidades del artículo 143 CE.

(41) V. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, ed. Civitas, p. 465; GUTIÉRREZ LLAMAS, A.: «La reforma estatutaria para la ampliación de competencias», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 26, enero-abril de 1990.

(42) V. GARCÍA DE ENTERRÍA, V.: «Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico», *RAP* núm. 116, mayo-agosto de 1988, pp. 7 y ss.

Los «Acuerdos autonómicos» de 1992 optan por la fórmula de ley orgánica de transferencia o delegación de un listado específico de competencias. Así, con fecha 21 de julio de 1992, se inició la tramitación en el Congreso de los Diputados del «proyecto de ley orgánica de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución». Pero los propios acuerdos prevén, como se ha indicado, para evitar el problema de la teórica revocabilidad de esta Ley, y siguiendo las recomendaciones doctrinales que consideran esta fórmula de asignación de competencias como «provisional», que una vez vigente la ley orgánica se inicie de forma unitaria el procedimiento de reforma competencial de los Estatutos, trasladando a ellos en su literalidad las competencias relacionadas en la misma. Con ello, aquéllas serían protegidas por el manto de especial rigidez formal que ofrece el procedimiento de reforma de los Estatutos.

Así, desde un punto de vista jurídico, existen pronunciamientos doctrinales favorables y contrarios a la utilización del procedimiento de ampliación previsto en los «pactos autonómicos». No obstante, tal y como está planteada la cuestión en Aragón, el problema de fondo no es tanto jurídico como político. Determinadas formaciones aragonesas consideran que la fórmula arbitrada por los acuerdos supone una intromisión ilegítima en la libre iniciativa individual de cada Comunidad Autónoma, constitucionalmente reconocida, para reformar los Estatutos. Frente a tales razones, los defensores de los «pactos» opinan que el desarrollo del «Estado de las autonomías» exige acuerdos de ámbito nacional y fórmulas de carácter general, sin que sea posible proceder a una reforma de los Estatutos «a la carta», que supondría reproducir las viejas disfunciones provocadas en los comienzos del proceso autonómico.

El segundo punto de discrepancia sobre los «acuerdos autonómicos» ha sido que desestimen la posibilidad de proceder a una reforma de los aspectos institucionales del Estatuto aragonés. Los Estatutos elaborados por el procedimiento del artículo 143 CE introdujeron un conjunto de cautelas paternalistas limitativas de la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas (limitación del número de consejeros; reducción de los períodos de sesiones de las cámaras; gratuidad forzosa del cargo de diputado; imposibilidad del Presidente de disolver la cámara...), criticadas por quienes son contrarios a los «pactos», que consideran indispensable una reforma que no quede reducida exclusivamente a la ampliación de competencias. Sin embargo, las fuerzas políticas que los apoyan consideran que parte de las limitaciones a que se ha hecho referencia se han salvado por la vía de hecho, y que, en todo caso, no constituyen una cuestión de importancia esencial para el desarrollo autonómico.

b) *Las discrepancias en cuanto a la ampliación competencial establecida en los «Acuerdos autonómicos»*

No obstante, la discrepancia básica, y la de mayor interés para este trabajo, surge en cuanto a la lista de competencias transferibles a las Comunidades Autónomas de segundo grado que los «pactos» y el proyecto de ley orgánica de transferencias (43) contienen. En éstos se relacionan treinta y dos competencias transferibles a las Comunidades Autónomas de segundo grado, de las que dieciséis serían nuevas para la Comunidad Autónoma aragonesa.

Las fuerzas políticas que se han opuesto a las previsiones de los «pactos» han criticado fundamentalmente:

- El carácter, en general, burocrático de la mayoría de ellas, si se exceptúan la enseñanza, la gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social (Insero) y la ejecución de la legislación laboral. En relación con la competencia de educación, la de mayor importancia política, la objeción se centra en el aplazamiento de la transferencia efectiva en función de los plazos exigidos por la implantación de la reforma educativa establecida en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).
- La ausencia de la lista de competencias transferibles de algunas que poseen las Comunidades Autónomas de plena autonomía, como asistencia sanitaria de la Seguridad Social (Insalud), régimen local, policía autonómica o instituciones penitenciarias.
- La inclusión en el proyecto de ley, como competencias transferibles a la Comunidad Autónoma de Aragón, de algunas ya atribuidas a ésta por el Estatuto, como ordenación y concesión de recursos hidráulicos (artículo 2.a del proyecto), o régimen minero y energético y defensa del consumidor (artículo 3.b) y d) del proyecto).
- El exceso de «cautelos» y controles estatales sobre el ejercicio de las competencias transferibles establecidos a lo largo del Capítulo II del proyecto de ley orgánica de transferencias.

(43) Encontrándose este trabajo en la imprenta se produjo la aprobación definitiva por las Cortes Generales de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, siendo el contenido de la ley aprobada sustancialmente coincidente con el del proyecto.

En suma, la oposición política a los «Acuerdos» se centra en la consideración de que suponen la consagración de un modelo basado en la existencia de dos niveles de autonomía. En este sentido se pronunciaron los diputados que, en el Pleno del Congreso celebrado el 24 de septiembre de 1992, defendieron las enmiendas a la totalidad del proyecto de Ley orgánica de transferencias, que fueron rechazadas por una amplia mayoría (44).

Frente a estas posiciones críticas, los partidarios de los «Acuerdos» han defendido que suponen la práctica equiparación de los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas de primer y segundo grado y comportan una definitiva «racionalización» del Estado autonómico. (45) Por ello:

- Destacan la importancia de la relación de competencias a transferir. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, dieciséis nuevas competencias y ocho supuestos de mejora de la función en algunas de las ya asumidas (46) (tres pasarían de ejecución a exclusivas; dos, de ejecución a desarrollo legislativo, y tres, de desarrollo legislativo a exclusivas), relativizando al mismo tiempo la importancia del aplazamiento de la transferencia de las competencias educativas, ya que tanto el proyecto de ley orgánica de transferencias como, posteriormente, la propuesta de reforma estatutaria incorporan el título jurídico sobre la competencia, sin ningún tipo de limitaciones.
- En relación con la competencia sobre «asistencia sanitaria de la Seguridad Social» (Insalud), justifican su exclusión por los problemas de financiación que se han generado y las perspectivas de una posible reforma general del sistema que sería muy difícil de afrontar en el curso de un proceso de transferencias; consideran, por otra parte, que la ausencia de otras competencias como «policía autonómica», «instituciones penitenciarias» o «crédito, banca y seguros», atribuidas a otras Comunidades Autónomas de primer grado, no debilita el impulso homogeneizador de los «pactos».

(44) Las enmiendas a la totalidad fueron presentadas por el G. P. Izquierda-Unida, G. P. Centro Democrático y Social y Partido Aragonés (G. P. Mixto), votando a favor de las mismas 34 diputados, en contra 230 (G. P. Socialista, Popular y Partido Nacionalista Vasco), y absteniéndose 10 (CIU). V. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* correspondiente al pleno celebrado el 24 de septiembre de 1992.

(45) V. intervención del Ministro de Administración Públicas, Sr. Eguigaray, en la sesión del Pleno del Congreso antes citada.

(46) V. en este sentido BLASCO JÁUREGUI, J.: «La Comunidad Autónoma de Aragón frente al Acuerdo Autonómico, celebradas en Zaragoza los días 7 y 8 de abril de 1992.

- En cuanto a la competencia relativa al «régimen local», se ha argumentado que la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite una interpretación de la disposición adicional primera de la Ley de Bases de Régimen Local, que posibilita a las Comunidades Autónomas de segundo grado ejercer similares competencias que las de plena autonomía (en los términos a los que nos referíamos en otro epígrafe de este trabajo).
- Finalmente, la reproducción en algunos preceptos del proyecto de Ley orgánica de transferencias de algunas competencias ya atribuidas por el Estatuto, se justificaría por la dudosa constitucionalidad del actual título atributivo, que impediría su efectivo ejercicio por exceder del marco del artículo 148.1 CE.⁽⁴⁷⁾ Al mismo tiempo, se aduce que los controles establecidos en el proyecto son los previstos en el propio artículo 150.2 para un proyecto de ley de esa naturaleza, relativizándose su trascendencia real, ya que desaparecerían con la reforma estatutaria. En este sentido, el apartado 4 de la Exposición de Motivos del proyecto indica que, «en coherencia con la finalidad de incorporar el contenido de esta Ley en los respectivos Estatutos de Autonomía, las modalidades de control que se recogen en el Título III [...] quedarán sin efecto al producirse la mencionada incorporación en los Estatutos».

Como puede deducirse de la situación hasta aquí descrita, las posiciones políticas frente a los Acuerdos autonómicos y el proyecto de ley orgánica en tramitación en las Cortes Generales son difícilmente convergentes en Aragón.

Por otra parte, un hecho importante ha venido a incidir, a su vez, en este proceso: como consecuencia de la antes citada manifestación del 23 de abril de 1992, el Pleno de las Cortes de Aragón acordó el día 7 de mayo la creación de una Comisión parlamentaria especial para la reforma del Estatuto de Autonomía. La Comisión inició sus trabajos inmediatamente, finalizándolos en los primeros días de octubre. El texto elaborado por ésta supone una profunda reforma, tanto de los aspectos institucionales como competenciales, e introduce, además, planteamientos nuevos en los Títulos relativos a la economía y hacienda, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma o en el propio Título Preliminar. Por lo que se refiere específicamente a las competencias de la Comunidad Autónoma, se incluyen en el texto la práctica totalidad de las competencias relacionadas en los estatutos de las

Comunidades llamadas «históricas», y, en consecuencia, algunas no recogidas por el proyecto de ley orgánica de transferencias, como asistencia sanitaria de la Seguridad Social, régimen local, policía autonómica, instituciones penitenciarias o crédito, banca y seguros. El documento que parece haber utilizado como referencia básica la Comisión para redactar el Título relativo a las competencias es el proyecto de reforma que la Diputación General presentó a las Cortes en la II Legislatura, con el que pueden observarse evidentes similitudes.

Sin embargo, la posibilidad real de aprobación parlamentaria de este texto es lejana. Al plantear una reforma general del Estatuto (no limitada a las competencias), deberá tramitarse por el procedimiento previsto en el artículo 61 del Estatuto, que exige una mayoría de dos tercios en una votación final para su aprobación.

Ni en el seno de la propia Comisión parlamentaria ni, previsiblemente, en el Pleno de la Cámara aragonesa parece existir en el momento actual esa mayoría. De este modo, la evolución de los acontecimientos políticos en los próximos meses decidirá el nivel de competencias que en el futuro habrá de ejercer la Comunidad Autónoma de Aragón y determinará la nueva redacción del Título II del Estatuto de Autonomía.

(47) V. el párrafo 4.º del punto 3 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley.