

## «El Estatuto de Autonomía de Aragón. Historia y Futuro»

D. Antonio EMBID IRUJO y D. Ismael JIMÉNEZ

## «El Estatuto de Autonomía hoy»

D. Marcelino IGLESIAS RICOU

**“Taller” organizado por la Asociación de Exparlamentarios en colaboración con la Universidad de Zaragoza en la ciudad de Jaca el día 9 de septiembre de 2003.**



*El Presidente de la Asociación, Alfonso Sáenz, inaugura el curso taller junto a su director Antonio Embid y el profesor Ismael Jiménez*

### La Naturaleza del Curso

El Curso organizado en colaboración con la Universidad de Zaragoza pretendió, en primer lugar, transmitir el testimonio de los protagonistas de la gestación del Estatuto de Autonomía de 1982. Se trataba exponer el marco político en el que se desarrollaron los trabajos relativos a la elaboración del Estatuto de Autonomía, así como los principales problemas jurídicos que debieron resolverse.

En segundo lugar, al hilo de la exposición de todas estas cuestiones, se pretendía narrar los principales acontecimientos en la vida del Estatuto de 1982, con sus reformas de 1994 y 1996.

En último término analizar los principales retos que en la actualidad afronta el Estatuto de Autonomía de Aragón en el marco general de la España de las Autonomías.

Dirigido por D. Antonio Embid Irujo, Catedrático de

Derecho Administrativo por la Universidad de Zaragoza, se celebró en la Residencia Universitaria de Jaca con el siguiente programa:

Antonio Embid abrió las sesiones con una charla sobre el Estatuto y sus reformas a lo largo de estos últimos años. A continuación Ismael Jiménez Compañeré, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario trató sobre el tema “La evolución de la financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Con posterioridad intervinieron el resto de ponentes hasta un total de diez, donde se rememoró la elaboración del Estatuto y cerró el seminario el Presidente de la Comunidad Autónoma, que aceptó la invitación de la Asociación para cerrar el curso de manera pública, desarrollando una conferencia en el “Salón de Ciento” del Ayuntamiento de Jaca sobre el tema: “El Estatuto de Autonomía de Aragón, hoy”

El acto, ante un salón lleno de público, lo presentaron el

alcalde de Jaca, el director del curso, el presidente de la Asociación, y el Rector de la Universidad de Zaragoza que se desplazó expresamente para la conferencia. También quiso acompañarnos el Presidente de las Cortes en un gesto de apoyo a nuestras actividades que agradecemos.

La conferencia que impartió el presidente Marcelino Iglesias fue espléndida, tanto en su forma como en el contenido de sus propuestas políticas que en sus tesis fundamentales han sido apoyadas posteriormente por personalidades del PP como D. Manuel Fraga.

Reproducimos a continuación las dos intervenciones completas de los profesores Embid y Jiménez y la conferencia pronunciada por el Presidente en la Sala de Ciento del Ayuntamiento de Jaca.

### **EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN. HISTORIA Y FUTURO**

*Por Antonio Embid Irujo*

(La conferencia se recoge en párrafos resaltando las ideas fundamentales, según nos ha remitido el propio conferenciante)

#### **1. Un tema sugestivo. Origen en un libro que ha humidado ciertas cosas.**

–Sugerí que el tema del Taller hiciera referencia al futuro. A la posible reforma. Porque esto es una posibilidad y porque hay que mirar hacia delante.

–Una Asociación de ex-parlamentarios tiene unas condiciones óptimas para una reflexión en abstracto sobre temas de futuro. No es sospechosa. Ni sus miembros lo

son, en principio, de tener ambiciones políticas.

–Siempre cabe la posibilidad de que se tachen como “ocurrencias” ese tipo de reflexiones. En el caso de un profesor universitario, además, a la “ocurrencia” se unirá en muchas ocasiones el conseguido sambenito de: “Eso son cosas de profesores. No hay que hacer ni caso”.

–Así que me puedo permitir discurrir en voz alta sobre estas cuestiones sin que nadie se sienta preocupado, porque todo lo que diga será la ocurrencia de un ex-parlamentario que es, además, profesor y al que no hay que hacerle ni caso.

#### **2. Una constatación: el Estatuto de Aragón ya se ha reformado.**

–En dos ocasiones: 1994 (competencial), 1996 (general, y cabe el honor de que el primer Estatuto reformado lo fue el de Aragón).

#### **3. Una reforma prevista en la Constitución: art. 148.2 CE.**

Sustentada en la posición inicial distinta de algunas CCAA.

–Hasta aquí, completa normalidad, pues.

#### **4. Pero el Estatuto de Autonomía de Aragón se ha reformado en bastantes más ocasiones que las dos indicadas.**

–Esto es algo que usualmente se ignora o no se repara en ello. Pero hay que hacerlo.

–Esa reforma tiene lugar cada vez que el Estado opera en el ámbito de la cesión de tributos. Vid. la disp. adic. 2ª, tributos que se ceden...

–Primera cesión de tributos en 1983, autonomía de verdad conseguida con fecha

de 1985... Grandes reformas en 1993, 1996, 2002...

–El aspecto tributario es básico en la consideración de cualquier autonomía. Ismael nos dirá algo luego sobre esto.

### 5. Aun cuando esas reformas, no se consideran reformas estatutarias

–Ap. 2º de la disp. dic. 2ª, “El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que será tramitado por aquél como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto”.

–Esto es lo maravilloso del trabajo jurídico o de creación normativa. El mundo de los conceptos, de las ideas, frente al mundo de las realidades.

–El mundo de las presunciones en derecho.

–Aquí se basa una de las dificultades que los juristas tenemos para hacernos entender. Modificamos el Estatuto, claro está, pero decimos que eso no se considera modificación del Estatuto y ya vale.

–No se considera a los efectos del procedimiento de reforma. Más simple: simple acuerdo del Gobierno de la Nación con el de la Comunidad Autónoma.

–Otra reflexión: Hay un elemento “pactista” de contenido administrativo o político imprescindible de tener en cuenta en la evolución del Estado de las Autonomías. Las referencias a las Cortes de Aragón, el principio de reserva de Ley, Sres. Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, sobran... el derecho de intervención, etc...

–Esto es muy interesante y nos sitúa en otro terreno.

### 6. En términos de Galileo “eppur si muove”. Continuamente, además.

–Lo ha hecho por criterios políticos. Desde que el Gobierno central pierde en 1993 la mayoría absoluta y se inicia el término del pacto, formal o informal, con la minoría catalana. Eso se mantiene into-

cado hasta el presente y han pasado diez años. Con distintos partidos, obviamente, al frente del Estado.

### 7. Es obvio que hay un aspecto político en todo este ámbito de la reforma estatutaria.

–Y muy relacionado con algunas concepciones del Estado y miedos razonables a los procesos de cambio.

### 8. No hay que olvidar que venimos de un Estado centralizado.

–Todo es un salto en el vacío. Acordarse (último libro de la Asociación) de la quiebra en el sistema de partidos que supone la votación de la Constitución.

–Miedo al vacío. Salto sin precauciones.

### 9. Soy de la opinión de que deben tomarse precauciones.

–No nos podemos jugar el Estado por decisiones impremeditadas en sus consecuencias.

–Una reforma estatutaria tiene que ser una reforma pactada. Y para todas las CCAA.

–Aprender de la experiencia del pacto de 1992. *Exponámoslo brevemente.*

### 10. Pactos autonómicos de febrero de 1992 entre PSOE y PP.

–La CE, art. 148.2, dice que a los cinco años se pueden reformar los EEAA para ampliar los techos estatutarios.

–Entre 1986-1988 se van cumpliendo para las distintas CCAA los plazos. Para Aragón, en concreto, en agosto de 1987.

–Pero el Gobierno de la época no abre la reforma estatutaria. Su comportamiento formal es que todo estaba hecho.

–Acto de cierre de las transferencias, a principios de 1986, que es el acto más vergonzoso y, sobre todo, incomprensible y que sigo sin comprender al que tuve que asistir en mi etapa de Presidencia de las Cortes.

–Dimes y diretes continuos y pasa el tiempo. El Es-

tado entretenido en otras cuestiones.

–No hay que olvidar, por ejemplo, el ingreso en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986, que representó un gran cambio y mutación constitucional para todos. La Car. de Aragón, en concreto, pasa a ser directa ejecutora del derecho comunitario en el ámbito de sus competencias (agricultura, por ejemplo) y el Estado pierde sus competencias en esa materia porque se las cede a la Comunidad.

–Importancia del proceso de reforma de la enseñanza que comienza en 1988 con el Libro Blanco de la Educación y desemboca en la LOGSE de 1990. ¿Cómo ceder sin dificultades la competencia sobre una materia, la enseñanza, que se quería reformar profundamente?

–Al margen de otras razones, creo que existía un evidente miedo al salto en el vacío. La reforma estatutaria dejada al impulso de cada cual, podía representar un batiburrillo competencial y organizativo con arreglo al cual no había reforma fiscal que se pudiera hacer.

### 11. Reacción de profesor.

–En 1989 publico un artículo claramente contra corriente de las dos grandes posiciones que estaban enfrentadas en aquel momento: a) No hacer nada; b) Reformar los EEAA.

–Mi tesis: reformar, pero como fase final. Utilizar previamente el mecanismo de las

LLOO de transferencia de competencias del art. 150.2 CE. ¿Por qué?: porque es el Gobierno de la Nación el que tiene el señorío sobre la iniciativa legislativa (Proyecto) y solo las Cortes Generales conducen el proceso hasta el final. No hace falta contar con la voluntad de las CCAA, lo que no quiere decir que se haga contra ellas, sino que no hace falta entrar en pactos con cada una de ellas. De esa forma se puede a la vez reformar la Administración central. No es deseable que siete CCAA tengan una competencia y diez no o viceversa. Eso sucedió en 1979-1982 y no debe volver a repetirse. Porque hace falta reformar la Admón. Central.

–Naturalmente que entiendo que desde posiciones nacionalistas no se pueda compartir mi tesis. Hubo grandes críticas contra ella. Y entiendo todas las críticas. Mi posición era salir del atolladero y llegar a un resultado final que juzgaba positivo: ampliar las competencias de las CCAA. Estaba claro que no se iba a llegar por la vía de la reforma estatutaria.

–Y así se hizo expresamente en los acuerdos de 1992. Sorpresa cuando comprobé que se seguían mis tesis. Alguien en Moncloa debió leer las tesis del profesor y convencerle.

–Y más sorpresa todavía cuando sólo en año y pico se llegaba, además, a la reforma de los EEAA. Aún cuando



Antonio Embid interviniendo en el curso

esto estaba marcado, exclusivamente, por el resultado electoral de 1993.

–De cuando en cuando las ocurrencias de los profesores, a las que no hay que hacer ni caso, tienen resultados.

## 12. ¿Y ahora, qué hacer?

–Para tomar decisiones hay que hacer algún análisis previo. Partir de algunas constataciones.

- a) Vivimos, en general, en un momento constituyente. Proceso de Constitución europea. Una ampliación muy sustancial. Una auténtica mutación constitucional. (Por no hablar de la mutación del pacto internacional que representan los sucesos de Irak).
- b) El grado de descentralización del poder político en España es muy importante. Las CCAA gestionan más del 30% de los recursos del país.
- c) Pero el Estado tiene muy graves problemas de ajuste. Una tendencia centrífuga evidente en el País Vasco mezclada con un Estado de violencia larvada.

–Y de una reflexión: se ha lanzado el slogan de reforma estatutaria pero, normalmente, sólo en el plano de lo formal. No se ha concretado en contenidos. Nadie precisa en qué debía consistir la reforma estatutaria.

## 13. ¿En qué planos se mueve, en hipótesis, una reforma estatutaria?:

–Presupuesto: debemos discurrir en esta dirección. Porque hay que pensar que el slogan de la reforma estatutaria no se ha lanzado al modo de cómo se ha lanzado clásicamente el lema de la reforma de la Administración.

(el Primer ministro francés de la época de la Segunda República española que confesaba que cuando no se le ocurría nada lanzaba la idea de la reforma de la Administración lo que no llevaba a ningún resultado, pero daba lugar –en sus palabras– a divertidos debates parlamentarios).

–Planos del discurrir:

- a) El institucional.
- b) El competencial.
- c) El financiero, recursos y potestad de gasto.

–*En este último, descartar cualquier funcionalidad de una reforma estatutaria: todo lo que se mueva en el plano de la cesión de tributos, no se considera reforma estatutaria.*

–Hablemos de los otros dos:

- a) En el institucional y después de la reforma de 1996 en adelante, sólo se puede hablar de limitaciones a la actuación institucional de algunas CCAA en el plano de la potestad de disolución de las Cortes y de convocatoria de elecciones.

–Postulo la supresión de esas limitaciones, impropia desde el punto de vista de lo formal. Pero muy adecuada desde lo material.

–Reforma estatutaria y pacto institucional: suscrito por todas las CCAA en el Senado de que no usarán de esa potestad de disolución más que en circunstancias extraordinarias de auténtica imposibilidad de Gobierno.

–Creo en la razonabilidad de los procesos políticos: Por poner ejemplos de actualidad, civilizada forma de resolución del fiasco de Madrid con aplicación de la disolución automática prevista en el Estatuto de Autonomía y una Comisión parlamentaria que habrá debido entretener a los rodríguez madrileños del verano.

–En otro orden de cosas, nadie se lanza a la disolución del Ayto. de Marbella porque no se dan circunstancias jurídicas para ello.

- b) En lo competencial. El gran paso adelante no es abocar a nuevas competencias sino:

–Concluir los flecos existentes. En cada comunidad autónoma tienen los suyos. Es algo generalizado. No son, bien es verdad, muy importantes.

–Y que el modo de ejercicio de las competencias del

Estado sea más “autonómico”. En concreto el papel de la legislación básica. Llegar a menos precisiones.

–Y que las obligaciones que se fijan para las CCAA vayan acompañadas de la correspondiente financiación.

–Otra vez un compromiso explícito, otro pacto constitucional de usar de la legislación básica de otra manera. Por ejemplo, completamente distinta que en la reciente Ley de calidad de la enseñanza, donde el Estado se ha lanzado por la vía de la legislación básica a recuperar competencias de las CCAA.

## 14. Pero reforma constitucional en lo relativo al Senado.

–*En el marco del mismo Pacto constitucional.*

## 15. Resumiendo, frente a la reforma estatutaria global, pacto constitucional con tres variables:

- a) Reforma del Senado, lo que precisa de reforma de la Constitución.
- b) Reforma institucional (que abocará en reforma estatutaria) y compromiso de ejercicio de las potestades.
- c) Compromiso de ejercicio autonómico de las competencias del Estado de establecimiento de la legislación básica de la forma que indicaba.

–Creo que merece la pena apostar por esa vía cara al futuro.

## LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Por: Ismael Jiménez Compaired

### I. Consideraciones preliminares

No quisiera comenzar mi intervención sin agradecer a la Asociación y al profesor Embid la invitación que me permite estar con todos ustedes en un lugar como éste, que me devuelve a unos recuerdos inolvidables.

Antes de entrar en materia quisiera no obstante realizar algunas reflexiones sobre las formas de acercarse a los problemas de la hacienda regional y plantear lo que será el resto de mi exposición.

Al sector de la realidad que denominamos “hacienda pública” se accede tanto desde los conocimientos propios de la ciencia económica que se aproxima directamente a esta materia, como desde la ciencia jurídica que se ocupa de la regulación de esa materia. Cuanto más juridificada está una realidad, más alcance tienen los estudios realizados desde un método jurídico, en este caso el propio del Derecho Financiero y Tributario. Uno, profesor de Derecho Financiero, no puede huir de su metodología habitual de trabajo, como se irá viendo a lo largo de mi intervención.

El Derecho Financiero tradicional, en la vertiente de los ingresos, examina sobre todo instituciones como el tributo, pues la hacienda pública moderna es una hacienda fiscal y no patrimonialista. Los tributos, fuera de los trabajos previos a su aprobación que se puedan desarrollar, se visualizan nítidamente en un texto jurídico. Se aplican a través de los cauces administrativos ordinarios y se resuelven los litigios al modo convencional.

En el Derecho Financiero territorial se produce la explosión instrumentos poco al uso como son las transferencias intergubernamentales. Las entidades territoriales, mas si son de nuevo cuño, no pueden satisfacer sus necesidades con su capacidad fiscal. ¿Y qué se observa de inmediato alrededor de estos mecanismos financieros? En los tributos, en los impuestos, se produce un esfuerzo lógico para que el ciudadano los pueda comprender (tampoco los comprende, pero se intenta), desde el momento en que ese ciudadano es el destinatario primario de la norma que los contiene. La regulación de las transferencias intergubernamentales



mentales tiene como destinatarios a las Administraciones. El producto que resulta no está mínimamente refinado para su comprensión, no ya por el ciudadano, sino por el jurista. Y aquí comienzan las desdichas de un conjunto normativo extraordinariamente complejo, en el que no se puede observar fácilmente la correlación entre lo que el ciudadano contribuye y lo que recibe del sector público.

La preocupación del jurista no sólo ronda los contenidos. También los continentes. La financiación regional, de arranque constitucional e inicialmente vertida en leyes con el rango de orgánicas –LOFCA y Estatutos de Autonomía— ha sido depositada

## II. El Derecho de la financiación regional

En este foro, la referencia a los “continentes” de la financiación regional ha de comenzar por nuestro Estatuto de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón dispone de un Título IV dedicado a la Economía y Hacienda. Respecto del contenido financiero destaca la inclusión de unos principios generales y la enumeración de los recursos financieros. La redacción inicial del Estatuto, en este campo, fue retocada en la reforma de 1996, adecuando los términos a la evolución sufrida por otras normas y fijando un marco de relaciones financieras con las Entidades Locales de Aragón.



El profesor Ismael Jiménez en su intervención

durante demasiado tiempo en extraños contenedores de acuerdos adoptados no por representantes de los legislativos sino de los ejecutivos. Hablo de los acuerdos en el seno del Consejo de Política Financiera y Fiscal, que sólo han sido traspuestos a ley en la última ocasión.

Hechas estas consideraciones no me olvido de que esta intervención ha de poner énfasis en, primero, Aragón y su Estatuto; y, segundo, en el componente evolutivo de la financiación regional. Prefiero hoy fijar primero el escenario actual y luego volver atrás, para recordar de dónde venimos. Antes, unas reflexiones sobre el Derecho de la financiación regional.

La enseña financiera del Estatuto es sin duda el artículo 48, que advierte de la posibilidad de alcanzar un sistema para la fijación de ciertos recursos financieros (participación en los tributos del Estado y recargos sobre tributos estatales, dice) consistente en un acuerdo bilateral formalizado entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón. Señala también que sería un acuerdo revisable periódicamente e inspirado en el esfuerzo fiscal soportado por la Comunidad y en los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial. Este precepto enlaza con la declaración de no renuncia a los derechos históricos del pueblo aragonés

contenida en la Disposición adicional tercera, en conexión con la Disposición adicional 1.ª de la Constitución.

Sin mencionarlo expresamente, este artículo está evocando las fórmulas financieras de los territorios forales del País Vasco y Navarra.

Aunque, como recordaremos, en los últimos tiempos se ha asistido a una notable descentralización fiscal, permítanme señalar mi escepticismo, por muchas razones, sobre la extensión de mecanismos de esta naturaleza.

Por el momento, la hacienda regional prevista en el Estatuto se rige por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y las normas estatales que la desarrollan, todo ello de acuerdo con la Constitución.

Es cierto que la Constitución poco dice sobre la hacienda regional: fija unos principios básicos, distribuye ciertas funciones y prevé la existencia de una ley aprobada por las Cortes Generales y con el rango de orgánica que regulará las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. Esa ley es la Ley Orgánica 8/1980, tramitada paralelamente a los primeros Estatutos, cuyos proyectos se acomodaron en cuanto a la hacienda al proyecto de LOFCA. La LOFCA sienta principios, enumera y describe recursos, y reparte funciones respecto de los mismos.

La LOFCA necesita que se realicen sus previsiones. La LOFCA exige la concreción de “un modelo de financiación extraído de la LOFCA”. Esa concreción se ha realizado históricamente apelando a la negociación. De manera que los modelos resultantes han sido fruto de acuerdos adoptados inicialmente de forma más o menos autónoma por comisiones mixtas y posteriormente en el seno del antes mencionado Consejo de Política Financiera y Fiscal. Un órgano intergubernamental, consultivo y de deliberación que ha ido asumiendo funciones de mayor trascendencia por la vía

de los hechos. Sus acuerdos han tenido como destinatario al Gobierno de la nación, que los ha reflejado de forma diversa en sus proyectos de ley. Casi siempre han carecido de formalización legal, y su publicación ha sido muy irregular, pero se han aplicado.

Sólo el modelo actual, como se ha dicho, ha sido objeto de trasposición en una ley específica.

## III. El modelo actual

El modelo actual de financiación regional procede del Acuerdo del Consejo de Política Financiera y Fiscal de 27 de julio de 2001. Se plasma en la Ley 21/2001, de 27 diciembre y exige la simultánea modificación de la LOFCA. En concreto, en el título I de la Ley 21/2001, se incluye el contenido del acuerdo, añadiéndose en la tramitación parlamentaria dos cláusulas: la exclusión del modelo de las Comunidades Autónomas que no aceptaran las competencias sanitarias y la creación y cesión a las Comunidades Autónomas de un nuevo impuesto sobre hidrocarburos.

Las bases filosóficas del modelo son la estabilidad y la generalidad.

Todos los modelos anteriores tuvieron vocación temporal (quinquenal), menos éste, que tiene vigencia indefinida. Es pues, *estable*.

De otra parte, se integra bajo un solo modelo la financiación de todos los servicios, incluidos los sanitarios y de asistencia social de la Seguridad Social transferida.

Los recursos básicos del sistema proceden de tributos cedidos total o parcialmente por el Estado. En la cesta de tributos cedidos se incluye por primera vez el IVA y los impuestos especiales. La diferencia entre la capacidad fiscal de cada región, y sus necesidades de financiación, se saldará con una transferencia de doble dirección denominada Fondo de Suficiencia. En Aragón, no alcanzando nuestra capacidad fiscal para cubrir las necesida-

des de financiación, el Fondo es positivo.

Fuera de otros conceptos de los que Aragón está excluido desde hace más de una década (Fondo de Compensación Interterritorial) o son inéditos, se mantiene la capacidad de obtener recursos adicionales de manera autónoma. Se trata de los tributos propios, el endeudamiento y, sobre todo, el margen de decisión fiscal en algunos de los tributos cedidos. IRPF, Patrimonio, Sucesiones, Transmisiones, Juego, Matriculación o Ventas Minoristas de Hidrocarburos.

Nuestra Comunidad cuenta en 2003 con medidas fiscales vigentes en Sucesiones, Transmisiones y Juego. El único impuesto propio aprobado es el llamado canon de saneamiento.

No podría cerrar el modelo actual de hacienda regional sin referirme someramente a la financiación de la sanidad. Como dije antes, el actual modelo es *uno*, de modo que cubre también el gasto sanitario, transferido a nuestra Comunidad, como a otras nueve, el 1 de enero de 2002. No puede desconocerse que el traspaso de la sanidad se negoció paralelamente a la aprobación del modelo de financiación, y en ello están algunas de las claves del sistema. Se financia pues la sanidad con los mismos recursos que el resto de las competencias, bien es verdad que existen algunos instrumentos específicos. Quizá, lo más relevante sea que, a pesar de haberse puesto fin a una financiación de la sanidad aparte y centrada en subvenciones condicionadas, el modelo afecta al bloque sanitario un mínimo de recursos, de manera de continúa que otra manera el condicionamiento.

#### **IV. Historia de la hacienda autonómica: antecedentes del modelo actual**

Para entender dónde nos encontramos conviene analizar de dónde venimos, cómo propone el título de la inter-



*Varios de los ponentes del curso siguiendo la presentación del mismo*

vencción. En este sentido la historia de la hacienda regional se ha dividido convencionalmente en tres épocas anteriores a la actual. Todas ellas bajo la vigencia de la misma LOFCA de 1980, retocada muchas veces, y con gran intensidad en 1996 y 2001.

Una primera etapa alcanzaría hasta 1986, el llamado período transitorio. Una segunda etapa la enmarcaríamos entre 1987 y 1996. Y una tercera etapa entre 1997 y 2001.

El sistema que propone inicialmente la LOFCA iba a ser temporalmente aplazado, de manera que, hasta su implantación, se iba a aplicar un modelo transitorio. Ese modelo transitorio tenía como fundamento la valoración de los servicios que se fueran transfiriendo, y su sostenimiento a través de una transferencia de fondos del Estado. A lo que habría que añadir algunos tributos que se iban cediendo (Sucesiones, Patrimonio, Transmisiones, Juego) y, por supuesto, las tasas afectas a esos servicios. El Fondo de Compensación Interterritorial tenía entonces una función compleja, más allá de la solidaridad interregional. Era un mecanismo para financiar la inversión, de manera que todas las Comunidades recibían asignaciones de dicho fondo. Las Comunidades Autónomas, finalmente, podían aumentar sus ingresos recurriendo al crédito o bien aprobando impuestos propios y recargos, siendo de esta época algunas

figuras míticas en la historia de la hacienda regional: el impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas o el recargo en el IRPF de la Comunidad de Madrid.

Las Comunidades que van recibiendo el traspaso de la sanidad (Cataluña es la primera en 1981), reciben asignaciones separadas para sostener esos servicios.

Durante el resto del mandato socialista (1987-1996) rigió lo que se dio en llamar el “modelo definitivo”. Ese modelo es fruto del acuerdo del Consejo de Política Financiera y Fiscal de 7 de noviembre de 1986, renovado con retoques en 1991 para el siguiente quinquenio. Se sustituye la transferencia calculada en función del coste de los servicios por otros modos más estables de participación en los ingresos del Estado a través de una cesta de variables.

Desequilibrios presupuestarios, endeudamiento excesivo y falta de percepción por los ciudadanos del destino de sus contribuciones llevaron a que a comienzos de los noventa se comenzara a debatir sobre la “corresponsabilidad fiscal”. La tributación regional seguía siendo simbólica y se buscaban fórmulas nuevas que permitieran conectar mejor los ingresos y los gastos.

La última legislatura de mandato socialista contuvo el primer amago de descentralización fiscal, de acuerdo con el pacto de gobernabilidad con la minoría catalana. La canti-

dad a percibir de la participación en los ingresos del Estado pasó a desglosarse en dos tramos, uno de los cuales vincula la recaudación obtenida en el territorio de la Comunidad Autónoma por el IRPF. Se trataba pues de una participación porcentual de la cuota líquida del IRPF devengado en el territorio regional, que llegó en algunas Comunidades hasta al quince por ciento.

La llegada al gobierno de la nación del Partido Popular marcó el comienzo de la tercera etapa. Todo ello resultado del pacto de gobernabilidad con las minorías nacionalistas. El acuerdo del Consejo de 23 de septiembre de 1996 permitió aumentar la cesta de tributos cedidos, a la que se incorpora de manera parcial el IRPF. Además se ceden competencias normativas en los tributos cedidos, de manera que a partir de entonces las Comunidades Autónomas podían tomar ciertas medidas fiscales en torno a estos tributos. Al aumentar la capacidad fiscal, las transferencias por la participación en los ingresos del Estado se convierten en un mecanismo de cierre del sistema.

Fue muy significativa la autoexclusión de las Comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, a las que se les prorrogó el sistema anterior. Ello hizo perder la homogeneidad teórica que hasta entonces se había mantenido entre las Comunidades de régimen común.

Finalizaré la intervención con una mínima reflexión a la que conduce la visión estática y dinámica que he propuesto.

La actual financiación, como se ha comprobado, es fruto de una lenta evolución en la que se percibe la intensificación de la descentralización fiscal. La enorme descentralización del gasto no era acompañada de la correlativa descentralización del ingreso, y eso es insostenible de manera indefinida.

También, como se ha visto, en la Constitución y aun en la LOFCA caben modelos muy distintos de financiación, de

manera que el actual modelo, llamado a ser estable e indefinido, tampoco es inmutable ni tiene que tomarse como un punto de llegada.

## **EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA HOY**

### **Conferencia pronunciada el día 9 de septiembre de 2003 por el Presidente de la Comunidad Autónoma en la Sala del Consejo de Ciento del Ayuntamiento de Jaca, clausurando el Curso "El Estatuto de Autonomía de Aragón: Historia y futuro"**

#### **Actual configuración del Estado**

Nuestra Carta Magna, que ha cumplido 25 años, ha configurado un *Estado social y democrático de Derecho a través de mecanismos relativamente complejos*.

También han cumplido 20 años de vigencia todos los estatutos de autonomía, entre ellos el nuestro, articulando con la CE un modelo de organización territorial que nos hace superar la crisis histórica que generaron los Decretos de Nueva Planta hace tres siglos.

Pero la *complejidad* no es una manifestación de *debilidad*, como algunos pretenden destacar. La complejidad, en este caso, sólo evidencia que España está compuesta de elementos diversos, y que el problema que debe resolver la Constitución no es en modo alguno sencillo. Alemania, Austria, Bélgica, Suiza, Canadá, Estados Unidos, Australia... son también Estados complejos. Y no se nos ocurriría identificarlos con cualquier debilidad, sino al contrario.

La Constitución, además de ser compleja, realizó un *cambio drástico del sistema político en España*.

En el plano de la *organización territorial* ha aportado la solución del Estado de las Autonomías, una solución *ciertamente original, aun cuando*

*falten todavía ajustes para su más adecuado funcionamiento*. Nuestro Estado ha sido *calificado de "compuesto"* por el Tribunal Constitucional, atendiendo especialmente a la pluralidad de normas que se derivan de la Administración central y de las comunidades autónomas, sin que la definición teórica haya ido más allá.

Así, con independencia de planteamientos doctrinales y de entretenimientos dogmáticos sobre cuál sería la exacta calificación del Estado definido por la Constitución, desde el punto de vista de la organización territorial, creo que la denominación común, Estado de las Autonomías, es la que expresa mejor que cualquier



*El Presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias Ricou en su intervención*

otra, la realidad de nuestra ordenación territorial y política.

#### **Los ajustes necesarios para el funcionamiento del Estado 25 años después**

El Estado de las Autonomías contiene algunos de los *elementos esenciales de los federalismos actuales*, especialmente de tipo europeo. Por lo tanto, *es razonable pensar que ciertas técnicas federales puedan ayudar a resolver algunos de nuestros problemas*.

En España existe el *doble escalón de poderes, esencial en toda federación*: el Estado sería la Federación y las comunidades autónomas seríamos los estados federados. Las

instituciones de las comunidades autónomas sólo dependemos de nuestro electorado respectivo, tenemos un amplio campo de competencias, una financiación propia sobre la que luego nos detendremos, y los conflictos que se suscitan entre los actores son resueltos por el Tribunal Constitucional.

Todos estos *rasgos de organización y funcionamiento se encuentran constitucionalizados*, de forma que las leyes del Estado no pueden cambiar estas reglas de organización, y los estatutos de autonomía operan como las constituciones de los estados, igualmente inmunes a las leyes del Parlamento de la Nación. Así, pues, *la estructura del poder en España corresponde, en buena*

*formas de articulación en el seno de los estados descentralizados políticamente*, y hasta los enriquece.

Esos mismos y distintos signos operan entre nosotros. El primero y principal, obviamente, la *lengua* que afecta a Cataluña, País Vasco, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana y, parcialmente, Asturias, Navarra y Aragón y hay peculiaridades de signo institucional vinculadas a una cierta historia, como ocurre con las *figuras asimiladas al Defensor del Pueblo* en el ámbito autonómico, de las que es justo que resalte al Justicia de Aragón.

Nuestra compleja evolución hace, por otro lado, que existan algunas competencias en ciertas comunidades, como la *policía*, y que se pueda valorar su oportunidad en otras. Igualmente, la tradición, las exigencias de un amplio territorio o la insularidad de éste puede hacer, incluso, que surja un *nivel territorial intermedio* entre la Comunidad y los ayuntamientos (territorios históricos, cabildos, consejos insulares, comarcas).

La historia y las exigencias de las distancias territoriales han llevado a introducir un *sistema especial de financiación* en Navarra, País Vasco y, parcialmente, en Canarias; por cierto, *algo semejante a lo que está reconocido en el Estatuto para Aragón, aunque todavía no desarrollado* y si de Aragón hablo, tengo también que pensar necesariamente en un *derecho civil especial o foral*, que comparten, con sus formas propias, varias comunidades que tienen tras sí una historia semejante a la nuestra. Es decir, *no hay uniformidad*, porque si la hubiera es seguro que no tendríamos el Estado de las Autonomías, que surge para hacer normal y razonable la forma de gobierno que se deduce de la historia, de los hechos y de las particularidades.

La *evolución del Estado de las Autonomías*, sin embargo, *no ha sido lineal ni estaba predeterminada por la Consti-*

*medida, a la propia de los estados federales actuales.*

Tiene matices, peculiaridades o rasgos propios, efectivamente. Entre ellos los *hechos diferenciales* que corresponden sólo a algunas comunidades autónomas. Pero eso no cambia lo dicho: la posición de *Baviera*, Estado tradicional hasta con veleidades independentistas en algún tiempo, por ejemplo, no es la misma que la de la ciudad Estado de Bremen. Quebec presenta una sólida personalidad desde el punto de vista histórico y cultural. Y podríamos hablar de Bélgica, o de la singularidad de regiones con estatuto especial en Italia, como Sicilia. *Lo diverso tiene perfectas posibi-*



tución. Ha sido fruto de leyes y de sentencias del Tribunal Constitucional, de pactos políticos como los autonómicos de 1981 y 1992, de resultados electorales en las comunidades autónomas y en el Estado, y también de un cambio de la opinión pública, de la razón popular, sobre el Estado Autonómico.

El resultado de todo este proceso es que España, que hace veinticinco años era uno de los estados más centralistas de Europa, es hoy uno de los más descentralizados. Hemos llegado a un sistema con ciertos rasgos federales apoyado en específicos hechos diferenciales. Es razonable, por consiguiente, pensar en incorporar alguna de las técnicas federales para mejorar especialmente la articulación del conjunto del sistema y creo que ya es hora de que este pensamiento, por encima de intereses que no son de política general, sino particular, se materialice y se concrete en iniciativas y realidades.

Quiero insistir, con base en lo que llevo diciendo, que lo importante no son las palabras con las que calificamos las cosas, y que hay que dar prioridad a la realidad antes que a los nombres. Hay que recordar que la propia Constitución no define con ningún término la organización territorial del Estado que ella misma diseña.

El constituyente no pudo prever la articulación del conjunto del sistema. Esa es una tarea que debemos abordar ahora las fuerzas políticas, porque la existencia de estos problemas estructurales lastiman hoy el funcionamiento del Estado Autonómico.

Nuestro país cuenta con un sistema de dieciocho centros de poder (17 Comunidades y el Gobierno de la nación), y al igual que he afirmado antes que hemos llegado a un sistema con ciertos rasgos federales, nos faltan los mecanismos para las relaciones intergubernamentales, que sí existen en los federalismos europeos.

## Propuestas concretas de mejora

Pueden tener especial importancia la reforma del Senado, la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas y la participación de éstas en la delegación española ante el Consejo de la Unión Europea.

La reforma del Senado sigue estancada después de diferentes iniciativas, a pesar de que todos los partidos han incorporado el deseo de esa reforma en sus respectivos programas electorales. En nuestra opinión, la reforma del Senado, que es un objetivo necesario, ha fracasado hasta ahora. No ha prosperado porque ha faltado voluntad política para llevarla a cabo.

El Senado, en su concepción actual, se ha revelado como una Cámara poco útil para encauzar el diálogo entre las comunidades autónomas y el Estado. Hoy, con las comunidades autónomas consolidadas, no existe ningún foro autonómico donde sus responsables puedan encontrarse y contribuir a la definición de la política general.

Los mecanismos existentes, como la Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas o las conferencias sectoriales, son inadecuados para ese fin. Ello no impide que sigamos comprometidos en la mejora y perfeccionamiento de estos instrumentos de participación, aunque todavía hoy, a pesar de lo aprobado por el Congreso,

ni siquiera se ha propuesto una fórmula de integración de las comunidades autónomas en la delegación española ante el Consejo de la Unión Europea.

El Senado, la Conferencia de Presidentes y la participación de las comunidades autónomas en la delegación española ante el Consejo de la Unión Europea pueden ser instrumentos en los que los gobiernos autónomos y el de la Nación pasen del bilateralismo actual a un sistema de relación cooperativa que posibilite grandes acuerdos en materias y problemas que, por sus repercusiones y trascendencia, superan políticamente a dos instancias gubernamentales.

Por citar algunos ejemplos de actualidad, ¿no deberían ser objeto de análisis general, en estos foros, temas de tanta trascendencia como el Plan Hidrológico Nacional, el Plan Nacional de Regadíos o el de Infraestructuras? ¿O el nuevo sistema de financiación? ¿O las grandes reformas educativas? ¿No decidimos con asuntos como éstos una parte importante del funcionamiento, desarrollo y futuro del Estado?

La inexistencia de instituciones que permitan la participación de las comunidades autónomas en la orientación general del sistema, es uno de los deberes pendientes de las fuerzas políticas en el proceso de construcción del Estado autonómico. Y, dado que la autonomía es una cuestión de Es-

tado, es urgente e imprescindible alcanzar unos acuerdos mínimos que permitan una articulación válida para todos.

## El auto gobierno nos permite realizar proyectos comunes con nuestros vecinos

Antes que Comunidad Autónoma fuimos Reino y Corona. En la actualidad persiste la unidad de problemas con nuestros vecinos que formaron parte del territorio de la Corona de Aragón y Aragón constituye la marca y señal de una Corona en la que la libertad y el derecho fueron dos de sus signos arraigados.

La Corona de Aragón es el primer prototipo de un Estado Federal y demostramos en su momento que la diversidad y la pluralidad son compatibles con la idea de Estado. Aragón es una tierra llena de oportunidades y expectativas para sus gentes. Pero también con algunos graves problemas como la despoblación y la amenaza del trasvase del Ebro.

Un Aragón equilibrado debe ser clave de bóveda para España: un espacio lleno de oportunidades que quiere compartir el desarrollo, el futuro y el progreso con igualdad dentro de una España más equilibrada. Las cuestiones más significativas con repercusiones en el territorio de la antigua Corona, además de la rica historia común, son el Valle del Ebro –problema del trasvase–, los Pirineos como paso fronterizo y los grandes ejes de comunicación entre el arco mediterráneo y el atlántico.

El valle del Ebro constituye un territorio de desarrollo histórico y con grandes posibilidades de desarrollo y crecimiento y creo que mi posición sobre el Plan Hidrológico Nacional es bien conocida. De llevarse a cabo la única obra proyectada en el PHN sería el mayor error histórico de un Gobierno. Consagraría definitivamente la diferencia entre dos españas: la interior, pobre y despoblada y la periférica, rica y desarrollada. Además



Presidencia del acto en el «Salón de Ciento» del Ayuntamiento de Jaca

supone la transgresión de principios constitucionales como el de igualdad y equilibrio en el desarrollo económico de todo el territorio, pues hay comunidades autónomas excluidas de su participación.

Los Pirineos como paso fronterizo es otro de los elementos claves dada la importancia de la *cooperación transfronteriza* para Aragón y todos los territorios de la antigua Corona. En junio de 2001 Aragón asumió la responsabilidad de presidir la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Como ya he tenido ocasión de manifestar en alguna otra ocasión, en Aragón siempre hemos pensado que *la dimensión europea es parte inseparable* de un proyecto de futuro y de progreso para cualquier objetivo que podamos impulsar. De cara a la futura construcción europea, las regiones debemos asumir un papel cada vez más importante en la toma de decisiones.



El Presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias y el Presidente de las Cortes de Aragón, Francisco Pina, rodeados de exparlamentarios después de la conferencia

Para ello la próxima Conferencia Intergubernamental del año 2004 es una fecha clave. Queremos que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos sea un auténtico *escenario para la cooperación de proximidad*, en el que los actores puedan verse implicados y además que actúe como *observatorio* para la cooperación transfronteriza.

Y, como tercera cuestión, nos preocupan especialmente el tema de las *infraestructuras*, de las *comunicaciones*. Trabajamos en varios frentes: la red

viaria y la ferroviaria. Túnel de Somport, Canfranc y Travesía Central de los Pirineos. El problema fundamental para abordar estas cuestiones eficazmente es el de la *despoblación* de la zona que es urgente paliar con avances de la sociedad de la información, fomentar las nuevas tecnologías en la zona y el intercambio de estudiantes y profesores.

Por último es necesario el obligado cumplimiento de los estatutos de autonomía de las cuatro comunidades autónomas para regular y configurar definitivamente el *Archivo de la Corona de Aragón*, un magnífico patrimonio de todos.

### El papel y la evolución de nuestro Estatuto

El Estatuto, ha tenido la virtud de ir *adaptándose progresivamente al desarrollo de nuestra Comunidad*, cambiando en el momento oportuno e introduciendo nuevos

elementos hasta configurar nuestro actual y básico marco jurídico autonómico.

La primera versión del Estatuto se manifestó enseguida *claramente insatisfactoria*, especialmente al compararla con las de nuestros vecinos catalanes, vascos, navarros y valencianos. Las dos reformas siguientes *conseguirán homologarlo* a los de las comunidades de autonomía inicial amplia. Aragón introdujo un *sistema de reforma estatutaria novedoso* en el conjunto del

Estado. Hasta 1994 todas las reformas estatutarias en las comunidades autónomas de la denominada vía lenta habían sido fruto de importantes pactos de Estado entre las fuerzas políticas nacionales.

Aragón inauguró ese mismo año de 1994 una nueva modalidad: la *reforma estatutaria derivada de la iniciativa y el pacto surgido en su propio Parlamento*, las Cortes de Aragón. La denominada por nosotros *reforma larga*. Las demás comunidades de esta vía lenta siguieron el camino iniciado en Aragón, reformando sus estatutos con esta nueva fórmula.

Nuestro Estatuto ha ido evolucionando en estos veinte años según las necesidades que ha tenido la Comunidad Autónoma. *Nadie debe sorprenderse de que en un futuro siga reformándose*. Es una norma viva, que deberá seguir adaptándose a las necesidades de nuestra sociedad, a la búsqueda de la máxima autonomía permitida en la Constitución y al nuevo diseño político que, sin duda, tendrá Europa en los próximos años.

El deseo de la máxima autonomía en Aragón no es un hecho casual. *La autonomía es algo consustancial a nuestro pueblo*. Históricamente *siempre la hemos tenido*. No es irrelevante que las épocas históricas en las que no la hemos tenido son los períodos en los que hemos perdido más peso en el conjunto del Estado y aquellos en los que *más dificultades hemos atravesado*.

Desde el *autogobierno* que hemos alcanzado estamos iniciando una paulatina *recuperación de Aragón*. Desde nuestra autonomía *hemos vuelto a tener nuestra esencia y, desde ella, queremos conquistar el futuro*. Somos ambiciosos para volver a un estado de normalidad después de haber pasado por una situación difícil, consiguiendo un espacio de oportunidades que nos coloque en el nivel que nos corresponde. Estamos *sentando las bases* que se convierten en pilar fundamental para romper

con los dos últimos siglos de dificultades. Aragón empieza a ser un *espacio atractivo para los empresarios*. Las nuevas *comunicaciones e infraestructuras* diseñadas van a tener un efecto fundamental para desbloquear nuestro aislamiento. Esperemos que el *incremento estos dos últimos años de nuestro censo*, por primera vez en muchos años, sea un símbolo y buen augurio de este renacer. El siglo XXI *ha comenzado, sin duda, con un cambio muy profundo con el pasado en el que se atisba un camino de recuperación de Aragón* en España y en Europa.

### ¿Qué es el Estatuto de Autonomía?

Es verdad que el Estatuto no es más que *una norma*. Pero tiene un *importante significado integrador*. El Estatuto *integra al conjunto de los ciudadanos al cuerpo político*. El Estatuto no es sólo un texto jurídico creador de instituciones y de relaciones jurídico-políticas. *Tiene una existencia social apreciable*, y ese es su principal valor. Debemos hablar de un *“sentimiento estatutario”*, es decir, de la difusión de una lealtad a las instituciones que establece la *norma básica de la Comunidad Autónoma*, del respeto a sus valores y preceptos, de la estima de la norma que regula nuestra convivencia política en Aragón.

Estamos ante una importante herramienta de convivencia. Debemos *apreciar lo que hemos conseguido*, entre otras cosas porque no ha sido fácil llegar hasta aquí. Tampoco debemos resignarnos con lo alcanzado, pues *queda mucho camino por recorrer*. Culminando el traspaso material de todas las competencias que nos reconoce el actual texto estatutario y desarrollando desde nuestras instituciones de autogobierno todas las *políticas públicas* que nos brindan las ya asumidas. Todo ello con un único objetivo: mejorar Aragón y la calidad de vida de los aragoneses.

(Aplausos)