

LA REINTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICO-FORALES DE ARAGÓN. ENSAYO SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS HACIENDAS HISTÓRICAS DE LOS ANTIGUOS REINOS DE LA CORONA DE ARAGÓN

Xavier Sebastià

Técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón

Sumario

- I. Tesis e hipótesis. Criterios para la efectividad del principio de autonomía financiera en la Comunidad Autónoma de Aragón
- II. El ordenamiento histórico-foral aragonés y la hacienda del Reino: Cortes, Diputación General y *votación de los servicios*
 1. La derogación de los fueros
 2. La hacienda del Reino
- III. Actualización de los derechos históricos y reintegración del régimen foral preexistente. La caracterización de la Comunidad Autónoma de Aragón como territorio foral:
 1. La penetración de la historicidad y de la foralidad en la Constitución española
 2. La jurisprudencia constitucional sobre la foralidad y los derechos históricos
 3. La efectividad de los derechos históricos en el Estatuto de autonomía de Aragón
- IV. El Estatuto de autonomía como norma institucional superior del ordenamiento jurídico-político:
 1. El valor superior del Estatuto de autonomía y su posición en el bloque de constitucionalidad
 2. La aplicación preferencial del Estatuto de autonomía respecto a la LOFCA en materia financiera
- V. El acuerdo bilateral sobre tributos y el sistema de concierto
- VI. Conclusiones

I. Tesis e hipótesis. Criterios para la efectividad del principio de autonomía financiera en la Comunidad Autónoma de Aragón

El artículo 48 del Estatuto de autonomía de Aragón dice lo siguiente: «A los efectos de concretar lo dispuesto en el artículo anterior, y de forma especial la participación territorializada de Aragón en los tributos generales que se determine y las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del Sistema Fiscal General, en el marco de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución y en la legislación que lo desarrolle, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta y podrá ser revisado periódicamente de forma conjunta, deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y atenderá singularmente los criterios de responsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial».¹

1. El texto en catalán es el siguiente: «A l'efecte de concretar el que es disposa en l'article anterior, i de manera especial la participació territorialitzada de l'Aragó en els tributs generals que es determini i les condicions per a l'aprovació de recàrrecs sobre tributs del Sistema Fiscal General, en el marc del que es dispo-

La tesis mantenida en el presente trabajo, sin perjuicio de las argumentaciones necesarias que se aduzcan como apoyo histórico o jurídico, la exponemos sucintamente a continuación. Por un lado, el artículo 156 de la Constitución reconoce la autonomía financiera de las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, cuya versión estatutaria posee fiel reflejo en el artículo 45 del Estatuto de autonomía de Aragón. Simultáneamente, el artículo 157.3 de la Constitución remite a ley orgánica la regulación del ejercicio de las competencias financieras, la resolución de conflictos en la materia y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado. En cumplimiento y desarrollo de ese mandato se dictó la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (en adelante, LOFCA). Su artículo 1 reitera el principio de autonomía financiera y su parte dispositiva instaura un régimen común o general de financiación autonómica, del cual se excluyen los sistemas forales de concierto y convenio económico del País Vasco y Navarra, respectivamente, y en el que se subrayan las peculiaridades del régimen económico-fiscal de Canarias, Ceuta y Melilla.

La LOFCA, no obstante, no agota por sí misma la posibilidad de desarrollo contenida en el citado artículo 157.3 de la Constitución, ya que, si bien esta norma —y los acuerdos derivados del Consejo de Política Fiscal y Financiera— responde a un intento frustrado por alcanzar un amplio consenso político sobre financiación autonómica, es obvio que cualquier otra ley orgánica —y el Estatuto de autonomía de Aragón se aprueba con rango de ley orgánica— podría prever formas de colaboración bilateral (sea con pactos, convenios, conciertos o acuerdos) entre el Estado y una o varias comunidades autónomas, con carácter complementario o alternativo al sistema general previsto en la LOFCA. Precisamente esta ley indica, en su artículo 1.2, que la financiación de las comunidades autónomas se regirá por lo dispuesto en la misma y por el estatuto de cada una de esas comunidades. Y, en este sentido, las previsiones del Estatuto de autonomía de Aragón sobre la materia (que, recordemos, no sólo tiene la condición de ley orgánica sino que, además, ostenta una posición preeminente sobre el resto de normas del mismo rango que forman el llamado *bloque de constitucionalidad*) no están contenidas o subsumidas en el sistema general de la LOFCA sino que se sitúan por encima de ésta, y se aplican —o deben aplicarse— preferentemente, no ya por efecto del principio de jerarquía, sino por el valor institucional otorgado a un acto normativo complejo en el que han concurrido las voluntades políticas de los poderes legislativos, estatal y autonómico.

Por otra parte, hay que traer a colación la declaración que efectúa la disposición adicional primera de la Constitución sobre el amparo y respeto —la Constitución no puede reconocer algo preexistente— de los derechos históricos de los territorios forales, y que la actualización de los regímenes forales deberá llevarse a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía. Esta posibilidad fue trasladada a la disposición adicional tercera del Estatuto de autonomía de Aragón, precisamente como una cláusula que pudiera abrir una posible devolución de algunos

sa en l'article 157.3 de la Constitució i en la legislació que ho desenvolupi, l'Administració general de l'Estat i la Comunitat Autònoma d'Aragó subscriuran un acord bilateral que es formalitzarà en Comissió Mixta i podrà ser revisat periòdicament de forma conjunta, haurà de tenir en compte l'esforç fiscal de l'Aragó i atindrà singularment els criteris de coresponsabilitat fiscal i solidaritat interterritorial.

de sus derechos históricos y una reintegración parcial —debidamente adecuada al sistema constitucional— de su tradicional régimen foral. Al respecto, debe recordarse que los llamados decretos de *Conquista* y de *Nueva Planta* (1707-1711) derogaron el régimen foral aragonés, excepto el relativo al derecho privado, y en particular las competencias soberanas y originarias en materia impositiva y recaudatoria de la hacienda del Reino, cuyas Cortes votaban la compensación al Estado español por los *servicios* prestados en su jurisdicción territorial.

Asimismo, y a pesar de que la disposición adicional primera de la Constitución es fruto de la denominada *enmienda foral vasca*, no existió voluntad del constituyente para cerrar con *numerus clausus* la lista de posibles territorios forales. El Tribunal Constitucional tampoco se ha atrevido a especular sobre su determinación, aunque sus referencias sean constantes y reiteradas al País Vasco y Navarra, por ser en estos territorios donde la foralidad se ha exteriorizado materialmente. Sí existió, por el contrario, una meridiana voluntad del legislador posconstitucional para incluir, en el Estatuto aragonés, el reconocimiento explícito de tal condición, ya que no puede interpretarse de otro modo el llamamiento a la actualización de sus derechos históricos que realiza la citada disposición adicional tercera. Así lo hace, también, el artículo 13.2 del Código civil, que contiene un reconocimiento implícito de las provincias o territorios forales, condición a la que Aragón debería haber accedido a través de la asunción de las competencias civiles residuales del artículo 149.1.8 de la Constitución.

El hecho de que los Decretos de Nueva Planta, que suprimieron los ordenamientos jurídico-forales de los territorios de la Corona de Aragón, no hayan sido derogados expresamente por la Constitución, que sí efectúa, no obstante, esta simbólica operación de pérdida de vigencia respecto a las leyes derogatorias de los fueros vascos, no obsta para que —por idénticas razones de índole histórica y jurídica— pueda interpretarse que han sido afectados por la *inconstitucionalidad sobrevvenida*, o por la derogación genérica implícita en el apartado 3 de la disposición derogatoria de la Constitución.

Siguiendo en la línea de la interpretación precedente, y por el constitucionalizado principio de autonomía financiera, integrado por una legítima actualización del régimen foral histórico, la Comunidad Autónoma de Aragón podría reintegrar perfectamente las competencias hacendísticas a través de un pacto o un convenio fiscal y financiero con el Estado, no necesariamente similar al concierto vasco o al convenio navarro, pero sí idéntico en cuanto a la filosofía soberanista en el orden recaudatorio y cooperativista en el orden compensatorio.

Por último, y para finalizar esta breve exposición argumental, cabe señalar que los términos estatutarios del artículo 48 no ofrecen dudas sobre su alcance y obligado cumplimiento, por más que la forma prevista de materialización no suponga novedad alguna respecto al sistema de negociación actual, y por más que las posibles consecuencias del acuerdo —caso de alcanzarse— no sean previsiblemente satisfactorias ni singularmente diferentes del régimen común de financiación autonómica.

Con todo, una negativa o un incumplimiento del deber de suscribir tal acuerdo bilateral por parte de la Administración del Estado, y prescindiendo de cualquier forma de conciliación arbitral o colegiada, podría *judicializarse*, por un lado, fomentando la litigiosidad contenciosa, recurriendo, por ejemplo, los acuerdos del

Consejo de Política Fiscal y Financiera como actos de un órgano colegiado o impugnando, en su caso, la propia inactividad de la Administración del Estado a través de la jurisdicción contencioso-administrativa; y, por otro, planteando un conflicto constitucional de competencias, previo requerimiento al Estado. Así, el Tribunal Constitucional podría verse obligado a realizar una interpretación esclarecedora y extensiva sobre cuestiones tan esenciales como la consideración de las comunidades autónomas pertenecientes a la antigua Corona de Aragón como territorios forales, la posible actualización de su régimen foral histórico y la reintegración de su tradicional hacienda concertada, con el consiguiente debate de fondo sobre el tema —nunca cerrado de forma premeditada— de la financiación autonómica y de las distorsiones producidas por la coexistencia de dos sistemas tan diferenciados como el común y el foral.

II. El ordenamiento histórico-foral aragonés y la hacienda del Reino: Cortes, Diputación General y *votación de los servicios*

1. *La derogación de los fueros*²

La derogación del régimen público aragonés y la decadencia de su sistema foral tiene un momento histórico determinante. Así, extinguida la Casa de Austria por la muerte de Carlos II sin sucesión, en virtud del testamento de éste accede al trono Felipe IV (V de Castilla), de la francesa Casa de Borbón, quien, a su llegada a España en 1701 convoca Cortes en Aragón, las cuales no se celebran hasta el año siguiente en virtud de una nueva convocatoria, bajo la presidencia de la reina María Luisa de Saboya en calidad de lugarteniente general de la Corona. En dichas Cortes, protestadas como todas aquellas que se celebran sin la presencia personal del rey, se prorrogan los fueros anteriores y se prevé una nueva reunión sin necesidad de reiterar el llamamiento a la presencia del rey. La política de la nueva dinastía es, pues, de continuidad, llegándose, incluso, a realizar importantes concesiones a Cataluña. Sin embargo, dicha continuidad se rompe cuando, frente a Francia, algunas de las grandes potencias europeas intervienen a favor de la candidatura del archiduque austriaco Carlos, y ésta recibe apoyo en España de los territorios de la Corona de Aragón. Cuando consigue una importante victoria en la batalla de Almansa, el 1707, por consejo de Luis XIV de Francia, monarca absolutista y centralizador, el nuevo rey de España dicta un Decreto desde el Buen Retiro de Madrid, el 29 de junio, que es completado por una Real cédula de 7 de septiembre, por los cuales quedan derogados los fueros de Aragón y de Valencia, y se reducen estos territorios a las leyes y al gobierno de Castilla:

«[...] y tocándome el dominio absoluto de los referidos reinos de Aragón y Valencia, pues a la circunstancia de ser comprendidos en los demás que tan legítima-

2. Las lecturas básicas en esta materia son las siguientes: *Los fueros de Aragón*, de Jesús Lalinde Abadía, Zaragoza, Librería General, 1979; *La derogación de los fueros de Aragón (1707-1711)*, Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses, 1986, y *Los fueros de Aragón*, de Jesús Delgado Echeverría, Zaragoza, CAI, 2000.

mente poseo en esta Monarquía, se añade ahora la del justo derecho de la conquista que dellos han hecho últimamente mis armas con el motivo de su rebelión [...].

»He juzgado por conveniente (así por esto como por mi deseo de reducir todos mis reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el universo) abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por derogados y abolidos, todos los referidos fueros, privilegios, prácticas y costumbres hasta aquí observadas en los referidos reinos de Aragón y Valencia; siendo mi voluntad que éstos se reduzcan a las leyes de Castilla, y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y se ha tenido en ella y en sus tribunales sin diferencia alguna.»

De este modo, el monarca considera que los habitantes de dichos territorios han perdido sus fueros, privilegios, exenciones y libertades de que disfrutaban por la rebelión, al faltar al juramento de fidelidad —cabe observar que el argumento del delito de rebelión proporciona la causa para el recurso a la fuerza y la justificación de la guerra justa— que le habían prestado, estimando que reúne dos títulos para tomar la decisión que adopta, como los del dominio absoluto y el del derecho de conquista. Aun cuando este último título resulte más que discutible, como siempre sucederá cuando la violencia se constituya en fuente del derecho, el otro, además, era históricamente falso, ya que el monarca no había heredado un dominio absoluto. Falsa era también la pretensión de que uno de los principales atributos de la soberanía fuese la imposición y derogación de las leyes, pues si bien ello podía ser posible en Castilla, no lo era en ninguno de los territorios de la Corona de Aragón, en los que imperaba un concepto pactado de la ley.

En el referido Decreto el monarca estima conveniente reducir todos los reinos de España a unas mismas leyes, costumbres y tribunales y que se gobiernen por las leyes de Castilla, que considera «loables y plausibles en todo el universo». A continuación, el rey español determina que el Gobierno de las Audiencias de Aragón y de Valencia se ejerza a imagen del de las chancillerías de Valladolid y de Granada, «observando literalmente las mismas regalías, leyes, prácticas, ordenanzas y costumbres que se guardan en éstas, sin la menor distinción y diferencia en nada», aunque exceptúa las cuestiones de competencia con la Iglesia.

No obstante, sólo un mes después de la promulgación del Decreto (conocido también como *Decreto de instauración*) y antes de promulgar la Real cédula, es decir, el 29 de julio del año 1707, el monarca atempera su rigor y mantiene los privilegios, exenciones, franquicias y libertades de que gozaban quienes se habían mantenido con él «muy finos y leales», esto es, quienes se habían rendido a los enemigos sólo por la fuerza, pese a que mantiene íntegramente la derogación de los fueros y su sustitución por las leyes de Castilla. Precisamente la derogación cuenta con el apoyo del Consejo de Castilla, mientras que, lógicamente, halla resistencia en el Consejo de Aragón y su presidente.

La eficacia total de la derogación de los fueros en Aragón no se produce hasta el año 1710, cuando el monarca ocupa la ciudad de Zaragoza, y el 3 de abril de 1711 se promulga un Real decreto para el establecimiento de un nuevo gobierno y una organización (planta) interina de su Real Audiencia. El empleo de ese término determina que éste y otros decretos dictados para la Corona de Aragón sean conocidos como los Decretos de Nueva Planta. La Administración se concreta en

un comandante general para el gobierno militar, político, económico y gubernativo, auxiliado de una Audiencia dividida en dos salas y presidida por un regente. La designación de personas para estos cargos se encomienda al arbitrio del rey, sin que exista restricción alguna en lo referente a la provincia, país o naturaleza de donde procedan dichas personas, que es siempre lo alegado por el monarca como beneficio para los reinos y sus habitantes. De las dos salas, la de lo Criminal juzgará y determinará los pleitos «según la costumbre y las leyes de Castilla», lo que significa el mantenimiento de la derogación de todos los fueros de carácter penal. Por el contrario, la Sala de lo Civil ha de juzgar los pleitos civiles «según las leyes municipales de este Reino de Aragón», lo cual supone el restablecimiento del ordenamiento foral o civil. Con la expresión *leyes municipales* se califican los ordenamientos de los antiguos territorios de la Corona de Aragón por oposición al derecho castellano, que es el considerado *derecho común* como ordenamiento del rey de España.

El restablecimiento del ordenamiento foral aragonés se limita a cuestiones entre particulares, ya que cuando una de las partes sea el Rey, juzgará la Sala de lo Civil según las leyes de Castilla. Los recursos y apelaciones en tercera instancia son decididos por el Consejo de Castilla, puesto que el Consejo de Aragón ha desaparecido, si bien se ordena que en dicho Consejo los ministros que se reúnan sean de los que estén más instruidos en las leyes municipales aragonesas. Todas las materias eclesiásticas y cualesquiera regalías, que antes eran administradas por el justicia de Aragón, ya desaparecido, o por cualesquiera otros jueces, pasan ahora a la Audiencia nuevamente constituida o a las personas que designe el rey, quien se reserva la potestad de alterar, variar o mudar en beneficio de su real servicio.

El 14 de septiembre de 1711 se crea otra sala de lo civil, al modo de la planta u organización de la Audiencia de Sevilla, lo que da lugar a numerosas dudas resueltas por el rey mediante una Real resolución. Se prescribe que no haya apelaciones al Consejo de Castilla, si bien podrán interponerse recursos como en Sevilla; los alcaldes no celebrarán audiencia o reunión tres tardes cada semana, porque son para cuestiones civiles «y esto ha de correr según los fueros de Aragón»; los alcaldes de lo Criminal, que han de entender según las leyes de Castilla, no interpondrán en cuestiones civiles, ya que se han de observar las de Aragón, y en este territorio tiene que haber relatores, aunque no vengán establecidos en los fueros de Aragón.

Todas estas disposiciones se recopilan como normas castellanas y cuando, en 1804, aparezca la denominada *Novísima recopilación de las leyes de España*, figurarán bajo la rúbrica *De los fueros provinciales*. Aragón seguirá llamándose *reino* sólo en sentido erudito e histórico, ya que se ha transformado en una *provincia* o distrito administrativo de un reino unitario y centralizado, o en una *región*, cuando más tarde, a partir de 1833, el país quede dividido en distritos más pequeños que se denominarán también *provincias*, unidad básica de la organización territorial y administrativa. Como tal provincia o como tal región mantiene el ordenamiento foral en el derecho civil y entre particulares de acuerdo con el Decreto de Nueva Planta, pero ha desaparecido todo su régimen público, viéndose el ordenamiento civil condenado a fosilizarse, por carecer de posibilidades de renovación al haber quedado eliminada la actividad legislativa propia. No sólo han desaparecido el Consejo Supremo

de Aragón, el virrey, el justicia y la Audiencia autónoma, sino también, y sobre todo, las Cortes aragonesas, lo que impide la aparición de nuevos fueros y la actualización de los existentes.

2. *La hacienda del Reino*

Precisamente la desaparición de las Cortes es lo que mayor incidencia tiene en el sistema aragonés de imposición y recaudación. Las Cortes de Aragón históricamente tuvieron atribuida la hacienda del Reino, autónoma y permanente, gestionada a través de un órgano delegado, la Diputación General, que se encargaba de hacer cumplir los acuerdos de las Cortes, en especial en materia fiscal. La Diputación, definitivamente configurada ya en el siglo XV, era un organismo de representatividad estamental permanente, de carácter fiscal, político y administrativo, tanto en asuntos internos como externos al Reino, cuya autoridad emanaba de las Cortes y cuya actuación consistía en cumplir y hacer cumplir los fueros y libertades del Reino, de forma que servía de nexo en las relaciones entre éste y el rey.³

En sus orígenes, esta delegación permanente de los brazos del Reino nace como órgano ejecutor y fiscalizador de los servicios y subsidios que se otorgan al rey, especialmente para la contribución del sostenimiento de las cargas militares. La delegación de las Cortes para el control de la presión fiscal extraordinaria adquirió carta de naturaleza institucional con motivo de la reunión de las Cortes de 1364, en las que se impone al Reino el impuesto de las *generalidades*, con carácter permanente y regular, que consiste en una tasa aduanera de productos importados y exportados. Como los reyes de Aragón, y después de España, acostumbraban a solicitar subsidios económicos para sus empresas, la representación de los estamentos reunidos en Cortes los concedían, aunque su recaudación corría a cargo de la Diputación. Por ello se buscó un impuesto general, a fin de que nadie pudiera eximirse del mismo, que consistía en el pago por parte de todo el mundo de una tasa sobre los artículos de comercio que entraban y salían de Aragón (de ahí el nombre de *derecho de la generalidad* o simplemente *generalidades*). Además del cobro de las generalidades, los ingresos se completaban con los derivados de la emisión o venta de censales, multas, legados o sobrantes. Su importe no se ingresaba directamente en el erario real sino en el del Reino de Aragón, con el que se cubrían las necesidades del General o de la Generalidad del Reino y se abonaban posteriormente los servicios por soldadas, salarios de funcionarios, correos, gastos de embajadas y otros.

La política fiscal de las Cortes mediante los servicios concedidos al rey perduró hasta la aplicación de los Decretos de Nueva Planta. Las Cortes decidían la participación del Reino en los gastos comunes a través de la *votación de los servicios* —denominación histórica aragonesa de la cuota (cupu)—, concedidos como subsidios al rey o como compensación por las actuaciones de su poder en territorio del Reino.

3. En este punto se ha seguido la crónica histórica de Enriqueta Clemente en *Las Cortes de Aragón en el siglo XVII: estructuras y actividad parlamentaria*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1997, así como las obras de Esteban Sarasa, *Aragón en el reinado de Fernando I: 1412-1416: Gobierno y Administración, Constitución política, Hacienda real*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1986, y *Las Cortes de Aragón en la Edad Media*, Zaragoza, Guara Editorial, 1979.

Y es opinión muy extendida en la actualidad que la reforma de la contribución de Aragón al sostenimiento de las crecientes cargas del rey y del Reino fue uno de los móviles determinantes de la Nueva Planta. Felipe IV (V de Castilla) se hizo eco en esta materia de las numerosas opiniones y consejos que, a lo largo del siglo XVII, se habían pronunciado exigiendo la incorporación de los Reinos de la Corona de Aragón al sistema recaudatorio del resto de España.

De esta forma, Aragón perdió su hacienda autónoma, similar a la concertada actual (aunque entonces simplemente derivaba de su preexistencia originaria y la conservaba por su condición de territorio foral). Durante los años 1716 y 1718 se establecieron ciertas contribuciones directas sobre la riqueza. Desde entonces, se contribuyó al Estado en equivalencia a las rentas provinciales, con otros impuestos sobre el producto neto de cantidad fija, bajo la triple forma de real, industrial y personal que, basándose en un censo, catastro o amejoramiento de propiedades, riquezas y jornales, se distribuían entre todos los súbditos aragoneses atendiendo a las utilidades de tales valores o posesiones. No obstante, el sistema tributario de la Corona de Aragón siguió distinguiéndose del imperante en la Corona castellana, aunque la imposición, recaudación y administración ya no correspondiesen a los poderes públicos aragoneses, suprimidos o sometidos a los del Estado.

Finalmente, la reforma tributaria inaugurada el 23 de mayo de 1845 precisamente tenía por objeto sujetar todas las provincias españolas a un sistema fiscal uniforme y unitario, objetivo que sólo pudo conseguirse de forma parcial, puesto que Navarra y las entonces Provincias Vascas conservaron su autonomía financiera, mientras que los territorios de la antigua Corona de Aragón eran sometidos, ya definitivamente y sin distinción alguna, a los imperativos y necesidades de la nueva hacienda española.⁴

III. Actualización de los derechos históricos y reintegración del régimen foral preexistente. La caracterización de la Comunidad Autónoma de Aragón como territorio foral

1. *La penetración de la historicidad y de la foralidad en la Constitución española*

Según su disposición adicional primera, «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía».⁵ Esta disposición, cuyo origen es la llamada *enmienda foral vasca*, fue trasladada exclusivamente a dos estatutos de autonomía, el vasco y el ara-

4. La historia de la hacienda de los reinos españoles, todavía por completar, puede documentarse a través de las siguientes obras: «La Hacienda del Antiguo Régimen», de Miguel Artola, en *Enciclopedia de Historia de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1988-1993; *Hacienda y Estado en la crisis del Antiguo Régimen español*, de Josep Fontana, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973; *Historia de la Hacienda de España*, de Manuel Garzón Pareja, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.

5. El texto en catalán es el siguiente: «*La Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. L'actualització general del dit règim foral es durà a terme, si escau, en el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia*».

gonés. Así, la disposición adicional tercera del vigente Estatuto de autonomía de Aragón señala que «la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución».⁶

Estas disposiciones se refieren a aquellos territorios integrados en la monarquía española que, pese a la unificación del derecho público y de las instituciones políticas y administrativas, mantuvieron parcialmente sus peculiaridades forales, según ha manifestado reiteradamente el Tribunal Constitucional. Éste sería el caso del País Vasco y de Navarra, afectado el primero por las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876, tras las guerras carlistas, que suprimieron buena parte de sus particularidades forales. Sin embargo, las tres provincias vascas mantuvieron, a partir del Real decreto de 28 de febrero de 1878, un régimen fiscal propio, interrumpido, no obstante, respecto a Vizcaya y Guipúzcoa, a partir de 1937, y subsistente únicamente en Álava y Navarra.

Esta misma situación se produjo respecto de los antiguos territorios de la Corona de Aragón, si bien en un contexto histórico distinto. Los decretos conocidos como de *conquista* o *instauración*, tras la Guerra de Sucesión, suprimieron los ordenamientos jurídicos forales de Aragón, Cataluña, Valencia y las Islas Baleares, incluidas las tradicionales haciendas autónomas y soberanas. Los posteriores Decretos de Nueva Planta (1707-1711) reintegraron los derechos privados o civiles, a excepción de Valencia, aunque ya estaban condenados al anquilosamiento por la ausencia de instituciones que los desarrollasen y actualizasen en el futuro.

Tanto la jurisprudencia como la doctrina científica han subrayado el pleno carácter normativo de la disposición adicional primera de la Constitución, si bien su normatividad se hace efectiva por una invocación historicista que, lejos de constituir un título competencial autónomo, debe actualizarse dentro del marco constitucional. La penetración de la historicidad en la Constitución no es un hecho aislado: la historia también aparece en los derechos humanos (artículo 10), la tradición monárquica (artículo 56), la legitimidad dinástica (artículo 57), las provincias con entidad regional histórica (artículo 143), los proyectos estatutarios plebiscitados en el pasado (disposición transitoria segunda), la derogación de las leyes revocatorias de los fueros vascos (apartado segundo de la disposición derogatoria), entre otros.

Ahora bien, la cuestión fundamental reside en la determinación de la titularidad de los derechos históricos —amparados y respetados, no reconocidos, porque la Constitución no puede reconocer algo preexistente— o, en otras palabras, cuáles son los territorios forales acreedores de tal declaración constitucional. Y para ello, la propia Constitución y el *bloque de constitucionalidad* ofrecen múltiples fórmulas interpretativas, según se aluda al concepto de *nacionalidad o comunidad histórica*, al carácter civil de los fueros, a la voluntad del constituyente o a la derogación explíci-

6. El texto en catalán es el siguiente: «L'acceptació del règim d'autonomia que s'estableix en el present Estatut no implica la renúncia del poble aragonès als drets que com a tal li haguessin pogut correspondre en virtut de la seva història, els quals podran ser actualitzats d'acord amb el que estableix la disposició addicional primera de la Constitució».

ta de las leyes derogatorias de los fueros vascos, aunque el resultado de una reflexión individual sobre cada una de estas fórmulas proporcione consecuencias jurídicas totalmente divergentes.

Una de estas teorías interpretativas se fundamenta en la referencia que el artículo 2 de la Constitución efectúa al término *nacionalidades*, pese a que su generalización y adopción en varios estatutos de autonomía, como el de Aragón, Canarias y Valencia, la hacen impracticable a la hora de extraer criterios discriminatorios. El problema podría solucionarse acudiendo a las denominadas *comunidades históricas* que hubiesen plebiscitado afirmativamente en el pasado sus respectivos proyectos estatutarios (disposición transitoria segunda de la Constitución), esto es, País Vasco, Cataluña y Galicia. No obstante, hay que tener muy en cuenta que esta disposición, además de su naturaleza provisional, estaba diseñada para excepcionar a dichas comunidades de algunos de los requisitos de acceso a la autonomía, y que al haber sido ejercida esa posibilidad, la propia disposición habría agotado su eficacia transitoria, resultando inoperante ponerla en relación con cualquier otra previsión constitucional.

Otra teoría, alimentada en la voluntad del constituyente, implicaría lo dispuesto en la disposición derogatoria, apartado segundo, de la Constitución, sobre las leyes derogatorias de los fueros vascos de 1839 y 1876, de tal forma que el «amparo, respeto y posible actualización» de los derechos históricos haría referencia exclusivamente a las provincias o territorios forales del País Vasco, a los que implícitamente se añadiría Navarra. Esta derogación expresa no operó por lo que respecta a los Decretos de Nueva Planta, a pesar de ser una reivindicación permanente de algunas de las comunidades que formaron parte de la extinguida Corona de Aragón. Ahora bien, sería preciso entender que unas normas basadas en la fuerza, el dominio absoluto y el derecho de conquista estarían viciadas por la *inconstitucionalidad sobrevenida* o, si no queda más remedio, afectadas por la *derogación genérica* de la Constitución. En cualquier caso, si el constituyente hubiese querido limitar el alcance del reconocimiento de los derechos históricos al País Vasco y Navarra, así lo habría expresado indudablemente, pero no lo hizo seguramente para evitar bloquear el posible desarrollo de otros *territorios forales*, como lo demuestra el hecho de que el legislador no objetase ni vetase la inclusión de una cláusula de defensa histórico-foral en el Estatuto aragonés.

Por fin, una última teoría, inestable por la oscuridad y variabilidad de la doctrina del Tribunal Constitucional, que después analizaremos, aunque tremendamente clarificadora en el contexto interpretativo que ofrece el contenido de la Constitución, hace referencia a la fuerte imbricación existente entre la disposición adicional primera (derechos históricos de los territorios forales) y el artículo 149.1.8 (derechos civiles, forales o especiales). La significativa fórmula de rehabilitación y reconocimiento de esos derechos forales —en su dimensión privada— «allí donde existan», en relación con la descripción que realiza el artículo 13 del Código civil de las provincias y territorios forales (no olvidemos que el título preliminar del Código es de aplicación general a todo el ordenamiento jurídico), ofrece una lista exhaustiva y taxativa: País Vasco —o, mejor, *sus territorios históricos*—, Navarra, Galicia, Aragón, Cataluña y las Islas Baleares.

Esta teoría ha sido adoptada por la doctrina del Consejo de Estado para inter-

pretar que, a la luz de la disposición adicional primera y del artículo 149.1.8 de la Constitución, los titulares de los derechos histórico-forales son Cataluña, Euskadi y Galicia —a los que se añade el caso de Navarra—, empleando para ello el juego analógico de la disposición transitoria segunda (comunidades históricas) y el criterio hermenéutico de la *voluntas legis*. Ello excluiría, sin fundamento jurídico aparente y dando fuerza normativa a categorías construidas políticamente, los casos aragonés y balear, en los que el Consejo de Estado no invoca la disposición adicional primera de la Constitución ni la disposición adicional tercera del Estatuto de autonomía de Aragón y, por lo tanto, el resultado doctrinal es justamente el inverso. Baste recordar, no obstante, que la doctrina del Consejo de Estado, pese a constituir un referente válido para informar la actuación administrativa, carece de toda virtualidad como fuente de nuestro ordenamiento jurídico.

2. *La jurisprudencia constitucional sobre la foralidad y los derechos históricos*⁷

Los criterios doctrinales sobre la *historicidad foral* y la *foralidad civil* han sido abordados por las sentencias del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril, aunque referidos a los territorios históricos vascos, y 88/1993, de 12 de marzo, sobre la Ley aragonesa de equiparación de hijos adoptivos. Una posible interpretación de la doctrina constitucional proporciona como resultado los siguientes criterios hermenéuticos.

En primer lugar, las comunidades autónomas en cuyo territorio *preexiste* un derecho foral propio adquieren, en virtud de la Constitución y de sus respectivos estatutos de autonomía, competencias legislativas para conservarlo, modificarlo y desarrollarlo, esto último entendido como comprensivo de todas las materias conexas que puedan resultar de su desarrollo orgánico. Ello incluiría la posibilidad de reintegrar el derecho foral preexistente a la Constitución recurriendo a la costumbre, a los principios generales inspiradores del correspondiente ordenamiento jurídico-foral, o a la recuperación de instituciones históricas dadas por desaparecidas pero integrantes en el pasado de una configuración peculiar de su régimen foral.

En segundo lugar, lo anterior sólo puede explicarse si interpretamos la regla del artículo 149.1.8 a la luz de la disposición adicional primera de la Constitución. Mientras el artículo 149.1.8 es una norma competencial residual —a favor de algunas comunidades autónomas— y una garantía institucional —de la foralidad—, la disposición adicional primera es una cláusula definitoria, que preside todo un grupo normativo y sirve de parámetro interpretativo de todas las disposiciones que lo integran.

7. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos históricos ha sido abordada por varios autores, aunque siempre desde la perspectiva vasca y navarra: *Los derechos históricos de los territorios forales: bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, de Tomás-Ramón Fernández, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Asimismo, *Derechos históricos y Constitución*, de Miguel Herrero de Miñón, Madrid, Taurus, 1998, y de éste con Ernest Lluch, *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona, Crítica, 2001; y por último, de varios autores, *Foralismo, derechos históricos y democracia*, Bilbao, Fundación BBV, 1998. La excepción la debemos a Joaquim Ferret i Jacas en *Catalunya i els drets històrics*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 2001.

Sólo el amparo y respeto allí consagrados en pro de la historicidad pueden explicar la configuración del artículo 149.1.8 como una garantía institucional de la foralidad y, al mismo tiempo, como una atribución de competencias que, pese al carácter genérico que posee atendiendo a su literalidad, tendría distinto alcance según la condición, histórica o no, de cada comunidad autónoma. Esta línea interpretativa, fundamentada en la disposición transitoria segunda de la Constitución con criterios exclusivamente de oportunidad política y exentos de elementos de juicio histórico-jurídicos, serviría, por ejemplo, a la doctrina del Consejo de Estado para negar a la Comunidad Autónoma de Aragón sus derechos a una posible caracterización como territorio foral y, en consecuencia, a la actualización constitucional de sus derechos históricos, y vendría a desmentir las tesis homogeneizadoras que el Tribunal Constitucional inauguró en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, y que posteriormente no se ha atrevido a corregir o invertir con especulaciones o pronunciamientos doctrinales definitivos.

Finalmente, de todo lo anterior se desprende que, a la luz de la disposición adicional primera de la Constitución, lo que eran derechos forales se transforman en derechos históricos susceptibles de actualización. Y ello supone una doble consecuencia: por lo que se refiere al elemento subjetivo, emergen nuevos titulares de derechos históricos, además de los conocidos País Vasco y Navarra, extendiendo su virtualidad a otras comunidades como Cataluña y Galicia —según el Consejo de Estado— y como podrían ser las de Aragón y Baleares —según criterios exclusivamente histórico-jurídicos— no negados en ningún momento por el Tribunal Constitucional. Y respecto al elemento objetivo, la foralidad se convierte así en un título competencial. Al ser la disposición adicional primera, no una garantía institucional, sino una cláusula definitoria que incorpora un principio general de organización, el principio de historicidad, está claro que éste tiene que implicar el reconocimiento de varias singularidades, no sólo en el orden civil o privado, sino también en la configuración del ámbito público, político o administrativo.

3. *La efectividad de los derechos históricos en el Estatuto de autonomía de Aragón*

La disposición adicional tercera del Estatuto de autonomía de Aragón tiene carácter plenamente normativo y de total efectividad frente a todos los poderes públicos. Sería incongruente predicar la normatividad absoluta de la disposición adicional primera de la Constitución y negar tal naturaleza a una disposición estatutaria que, no lo olvidemos, fue aceptada por las propias Cortes Generales en la versión original del Estatuto y que no ha sido modificada ni cuestionada en las sucesivas reformas de que ha sido objeto. Obviar su contenido jurídico y su causalidad histórica —aludiendo a su *inanidad jurídica*, como hace parte de la doctrina— equivaldría a imputar al Parlamento el empleo de una pésima técnica legislativa y a actuar con cierta indolencia política, de lo que no puede especularse a la ligera teniendo en cuenta que es el órgano soberano por excelencia. Además, cabe recordar que el Estatuto de autonomía, como veremos más adelante, ocupa un lugar preeminente y preferencial en el denominado *bloque de constitucionalidad* y que es precisamente a este tipo de normas a las que se remite la Constitución para propiciar la actualización de los derechos históricos de los territorios forales.

Es importante subrayar que el contenido de la disposición adicional tercera (séptima en el primer texto estatutario y quinta después de su primera reforma) del Estatuto de autonomía de Aragón fue introducida, vía enmienda, en el debate parlamentario de tramitación y aprobación del primer proyecto estatutario. En su justificación, el parlamentario autor de la misma señaló «que se trata de garantizar, reiterando la fórmula empleada en el Estatuto vasco, los resultados de un examen en profundidad y, por ello, con el exigible detenimiento, de los derechos históricos de Aragón suprimidos por el Decreto de Nueva Planta y otras disposiciones». La Ponencia asumió esta redacción y fue aprobada en el seno de la Comisión Constitucional por unanimidad, en el Pleno del Congreso de los Diputados con un solo voto en contra y tres abstenciones y en el Senado también por unanimidad. La cláusula foral estatutaria abre necesariamente la posibilidad de reintegrar el régimen foral histórico de Aragón y, por consiguiente, de actualizarlo en el futuro en algunos de sus aspectos tradicionales, tales como el del régimen fiscal propio, que podría conseguirse por procedimientos semejantes a los del *pase foral* o al estilo del *amejoramiento navarro*. Esto, por otro lado, aludiría al sistema de *pacto* (o bien a las actuales denominaciones jurídicas de *convenio*, *acuerdo* o *concierto*) como concurrencia de voluntades o de relación contractual que implica una innovación del estatus de las partes que participan en el mismo.⁸

Por otra parte, la condición de la Comunidad Autónoma de Aragón como *territorio foral* es indiscutible. Así lo avalan el artículo 149.1.8 de la Constitución, el artículo 13 del Código civil y las constantes referencias a la foralidad que realiza el Estatuto de autonomía. El hecho de que el Tribunal Constitucional sólo se haya pronunciado sobre los derechos históricos vascos y navarros, incluso sin negar los de otros territorios forales, resulta comprensible por ser aquéllos titulares indiscutibles y objetivos prioritarios de la disposición adicional primera de la Constitución, ya que es ahí donde la foralidad y la historicidad se han exteriorizado con mayor rotundidad. La posición del Consejo de Estado en esta cuestión resulta, sin duda, jurídicamente irrelevante.

Desde otra perspectiva, cualquier jurista, cualquier historiador o cualquier estudioso que reúna ambas condiciones podría constatar que algunos de esos derechos históricos aragoneses concernieron al régimen fiscal y a las obligaciones con la Corona (los denominados *servicios*), el juramento real en Cortes, las limitaciones al servicio militar, la prohibición de extranjería para cargos públicos, el régimen de acuñaciones monetarias, la organización de la vigilancia armada interior, etc. Si bien algunas de estas peculiaridades de su régimen foral tradicional no son exportables al actual sistema constitucional, no existe duda alguna sobre la posibilidad de reintegrar y actualizar algunos elementos históricos, perfectamente encuadrables en el marco jurídico actual, como el de la hacienda autónoma.

8. La principal fuente de documentación la debemos a Manuel Contreras en *La forja de la autonomía: bases documentales y proceso de reforma del Estatuto de autonomía de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998. Asimismo, en el *Informe sobre la reforma del Estatuto de autonomía de Aragón: estudios sobre el texto elaborado por la Comisión especial para la reforma del EAR*, creada por acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 7 de mayo de 1992.

Ahora bien, ya se ha visto como el Tribunal Constitucional ha negado que la posibilidad de actualización de los derechos históricos de los territorios forales sea un título competencial directo e inmediato. Ello implicaría la inadecuación del instrumento de negociación recogido en el artículo 48 del Estatuto de autonomía de Aragón para reintegrar, actualizándolo constitucionalmente, un régimen fiscal concertado, exclusivamente fundamentado en la constatación histórica de la preexistencia, en su régimen foral tradicional, de una hacienda autónoma y soberana. En consecuencia, sólo una reforma del Estatuto de autonomía, en la que se determinase expresamente el alcance y contenido de la actualización rehabilitadora de algunos derechos históricos que, como el que nos ocupa, sean compatibles con el orden constitucional, podría activar la reserva establecida en la disposición adicional tercera de nuestra norma institucional básica. Posteriormente deberían adecuarse las leyes estatales financieras a esa reforma, de acuerdo con el principio de colaboración que preside esta materia.

IV. El Estatuto de autonomía como norma institucional superior del ordenamiento jurídico-político

1. El valor superior del Estatuto de autonomía y su posición en el bloque de constitucionalidad

En la formación del Estatuto de autonomía coinciden dos voluntades: la del Estado y la de la comunidad autónoma. Las dos voluntades son igualmente necesarias. La comunidad por sí sola no puede dotarse de un estatuto; pero el Estado, por su parte, no puede crear un estatuto sin la colaboración de la comunidad o de la representación de ésta. El Estatuto no puede considerarse como una simple manifestación de la voluntad del Estado: de conformidad con los artículos 146 y 151 de la Constitución, las asambleas allí citadas preparan un proyecto de estatuto, sin el cual éste no llegaría a producirse. Por otra parte, el Estatuto no puede considerarse como una simple manifestación de la voluntad de la comunidad autónoma: tal tesis equivaldría a negar la soberanía del Estado y a infravalorar la intervención de las Cortes Generales en la ratificación o en la tramitación y aprobación del Estatuto. De este modo, el Estatuto es un acto complejo, pero un acto complejo de condición desigual puesto que, pese a ser elaborado por una asamblea representativa de la comunidad autónoma, tiene que ser ratificado o, en su caso, aprobado por las Cortes Generales; y, por consiguiente, quien ratifica o aprueba se halla en una posición de superioridad. El que los distintos territorios intervengan en la elaboración de los estatutos y las comunidades autónomas en su reforma, y que lo hagan por caminos abiertos al pacto político, ha llevado a afirmar que los estatutos son normas paccionadas en el sentido de fruto de la concurrencia de dos poderes. No es así en absoluto: la aprobación de los estatutos y de su reforma corresponde exclusivamente a las Cortes Generales. La participación en su elaboración y reforma significa tan sólo que los estatutos son leyes reforzadas.

Los estatutos de autonomía son, pues, leyes estatales que tienen el carácter de orgánicas. Ésta es su naturaleza, que no excluye, sino que sirve al propio tiempo para

explicar por qué nace de ellas un ordenamiento secundario o la razón de que se erija, dicho en términos de la Constitución, en la norma institucional básica de las comunidades autónomas. La Constitución ha querido darles ese carácter (artículo 81) y, siendo así, importa ya menos que sea, por muchas razones, una ley orgánica con características que la diferencien de las demás (así, el artículo 27 de la LOTC habla de «los estatutos de autonomía y las demás leyes orgánicas»). Lo es, por descontado, por razón de la iniciativa, la formación del proyecto, su tramitación, aprobación y reforma, etc. El caso de los estatutos aprobados haciendo uso de lo establecido en la disposición adicional primera de la Constitución no es distinto; también en este supuesto el Estatuto es una ley estatal orgánica. Y no es un obstáculo a esta apreciación que haya derechos históricos forales reconocidos directamente por la Constitución. Esto significa que el legislador no tiene libertad absoluta para fijar el contenido de tales estatutos de autonomía, pero la limitación, como la que resulta del procedimiento de uso obligatorio en los demás estatutos, deriva directamente de una previsión constitucional. Aunque uno de esos derechos históricos sea el de participar en la fijación y actualización del contenido foral, esta participación no presta mayor fuerza o diferente eficacia a la ley que aprueba los estatutos de autonomía, ni tampoco varía su peculiar naturaleza.

Fijada esta tesis, unánimemente aceptada por la doctrina, hay que poner énfasis en las diferencias y matices que distinguen al Estatuto de autonomía del resto de leyes orgánicas. En primer lugar, por lo que se refiere a la iniciativa, se halla confiada a los sujetos a los que el artículo 87 de la Constitución confía de manera general. Ello significa que el Estado no puede imponer su voluntad exclusiva al tiempo de formar la comunidad autónoma, ya que la manifestación de la voluntad de ésta es inexcusable. En segundo lugar, desde el punto de vista del contenido, mientras el de una ley orgánica puede ser determinado libremente por el legislador, siempre y cuando se mantenga dentro de los límites marcados por la Constitución, es decir, del ámbito de las materias reservadas, el contenido de los estatutos viene determinado por los artículos 147 y 152 de la Constitución, donde se fijan las materias que necesariamente han de contener estas normas, sin perjuicio de las adiciones que puedan proponerse y sean conformes a la Constitución. En tercer lugar, en cuanto a la rigidez, ya que ésta sustrae al legislador ordinario la modificación de las normas estatutarias. La aprobación y reforma del Estatuto requiere un procedimiento especialmente gravoso en sus condiciones, mientras que para el resto de leyes orgánicas sólo se exige mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Si los estatutos de autonomía tuvieran el mismo rango que las leyes orgánicas, según el principio jerárquico-cronológico, podrían modificar o derogar cualquier ley orgánica anterior y, a su vez, ser modificados o derogados por una ley orgánica posterior, pero resulta evidente que esto no es así. Además, el que se aplique a los estatutos un concepto de *reforma* es por sí mismo bastante significativo, porque la existencia de un procedimiento especial de reforma no es congruente con la ley ordinaria ni, incluso, con la ley orgánica. Jurídicamente, dejando fuera la Constitución, no existen mecanismos legales de reforma. Por lo tanto, la previsión de mecanismos de reforma acerca a los estatutos a la propia Constitución y, por el contrario, los aleja del resto de leyes orgánicas.

Resulta, asimismo, que la Constitución permite distinguir entre el Estatuto y la ley orgánica que lo aprueba. De acuerdo con los principios generales, los actos sometidos a aprobación no son absorbidos por los actos a través de los cuales son aprobados, sino que conservan, frente a éstos, cierta individualidad específica. De la misma forma que los estatutos de entidades menores o los reglamentos de ciertas actividades son aprobados mediante decreto del correspondiente poder ejecutivo, conservando su propia sustantividad, los estatutos de las comunidades autónomas mantienen la suya, aunque se requiera su ratificación o aprobación por parte del Estado por medio de procedimientos de naturaleza legislativa. En este caso, la ley orgánica es simplemente el vehículo o instrumento legal para que una comunidad pueda asumir las competencias previstas de forma voluntaria.

Llegados a este punto, lo que hemos expuesto hasta aquí nos permite situar el Estatuto de autonomía en el sistema de fuentes, cuestión en general pacífica entre la doctrina. Así, por lo que respecta a la relación Estatuto de autonomía/ley estatal, cabe señalar su estricta separación, es decir, que sus relaciones vienen establecidas por el criterio de separación competencial y no por el de jerarquía. No puede ser de otro modo, puesto que el estatuto tiene materias reservadas constitucionalmente (artículos 147 y 152) que no pueden ser invadidas por la ley estatal —bastaría la contradicción material con su contenido de la regulación que pretenda cualquier otra norma del Estado para que ésta incurriese en inconstitucionalidad— y, además, sólo a ellas puede extenderse la norma estatutaria. De esta forma, no pueden producirse coincidencias en la regulación de una materia por el Estatuto de autonomía y la ley del Estado y no es necesario acudir al principio de jerarquía normativa para delimitar sus relaciones.

Asimismo, la doctrina mayoritaria ha llegado a reconocer al Estatuto de autonomía una posición especial de cierta superioridad en lo referente al resto de las fuentes del derecho, excepción hecha de la Constitución y las leyes de reforma. Esta situación de superioridad del Estatuto de autonomía en el sistema de fuentes es aceptada también por el Tribunal Constitucional, que ha utilizado normalmente el Estatuto como parámetro de la validez de las leyes subordinándolo exclusivamente a la Constitución, aunque bien es verdad que no se trata de una superioridad absoluta, sino de una superioridad condicionada que habrá que determinar en cada caso y como resultado de una interpretación conjunta de la Constitución, el Estatuto de autonomía y la ley estatal en cuestión. Al respecto, véase la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, del Tribunal Constitucional. Precisamente con motivo de esta jurisprudencia constitucional se empezó a construir la noción de *bloque de constitucionalidad*, como contenido de la *Constitución total del Estado*, o de la también denominada *Constitución territorial*, que sitúa los estatutos de autonomía en una posición singular, junto a la Constitución, por lo que se refiere al resto del ordenamiento jurídico estatal.

De esta forma, puede quedar definida la posición de los estatutos en el sistema de fuentes estatal, a través de una misma eficacia (fuerza formal activa) que las demás leyes orgánicas, pero también para contar con una *fuerza formal pasiva* muy superior, puesto que no pueden ser modificados por ley alguna —aunque sea posterior—, emanada únicamente en virtud de la potestad legislativa del Estado. Es, pues, una fuerza formal pasiva, distinta y superior al resto de las leyes or-

gánicas, porque constituyen actos jurídicos complejos que sólo pueden ser modificados por actos de su misma naturaleza y no por otros actos jurídicos de distinto nivel.

Ahora bien, los estatutos de autonomía son también normas de carácter esencialmente político, que colaboran decisivamente con las normas constitucionales en la determinación de la forma territorial del Estado español, producto de un poder estatutario (derivado de la Constitución) compartido entre los sujetos del derecho a la autonomía y las Cortes Generales como máxima representación de la soberanía. Dentro de la teoría del *bloque de constitucionalidad*, los estatutos son normas secundarias, complementarias y directamente derivadas de las normas constitucionales. De este modo, los estatutos vendrían a suponer el *cierre* del sistema de distribución constitucional del poder territorial, si bien dicho cierre no es, ni puede serlo, completa y absolutamente definitivo, como tampoco lo es, pese a la rigidez de su reforma, la propia Constitución. De ahí que se haya hablado también de la desconstitucionalización de la forma de Estado, sin remitirse al legislador ordinario, sino a un legislador de características únicas, que instaura una *reserva de estatuto* a una potestad estatuyente compartida, que no desaparece con la aprobación de los estatutos de autonomía y la constitución de las comunidades autónomas, sino que persiste como principio derivado de la Constitución y cobra nueva vida cuando se inicia o culmina cualquier reforma estatutaria.

2. *La aplicación preferencial del Estatuto de autonomía respecto a la LOFCA en materia financiera*

Desde esta posición preeminente en el *bloque de constitucionalidad*, no existe ninguna duda sobre la aplicación preferencial —como parámetro constitucional de interpretación— del Estatuto de autonomía de Aragón sobre una ley orgánica común como es la LOFCA. Cabe subrayar, en referencia a esto, el carácter potestativo que la LOFCA, como ley orgánica, tenía para el legislador en el desarrollo de la Constitución, dado el tenor del artículo 157.3. Asimismo, hay que destacar que, en sentido material, es imposible identificar esta norma como ley orgánica, salvo que se aplique un criterio *tautológico*, pues su contenido no es relativo «al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», ni por descontado aprueba ningún estatuto, ni afecta al «régimen electoral», que son los tres supuestos materiales de estas leyes recogidos en el artículo 81 de la Constitución. Así que la LOFCA es una ley orgánica de las «demás previstas en la Constitución», como termina estableciendo el citado precepto.

La LOFCA, además, es una ley materialmente financiera y, por lo tanto, una ley especial. Sin embargo, el problema se plantea, una vez más, sobre el tema de la posición jerárquica en la que hay que situar esta norma ante posibles colisiones o discordancias con aspectos financieros regulados en los estatutos o en otras leyes habilitadas por disposiciones estatutarias, como sucede con el artículo 48 del Estatuto de autonomía de Aragón. El propio artículo 1 de la LOFCA no es precisamente un ejemplo de técnica legislativa cuando establece que «la financiación de las comunidades autónomas se regirá por la presente Ley orgánica y por el Estatuto de cada una de estas comunidades [...]», añadiendo, en su disposición final, que «las normas

de esta Ley serán aplicables a todas las comunidades autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos estatutos».

Y esa interpretación armónica —prescindiendo incluso de los argumentos anteriormente expuestos sobre la posición preeminente de los estatutos de autonomía en relación con el resto de leyes orgánicas, entre las que necesariamente hay que incluir la LOFCA, por más que ésta resulte de la búsqueda de un consenso político— sólo puede realizarse por vía de los principios y las disposiciones institucionales y del nivel secundario que respecto a las mismas recogen los estatutos de autonomía. Referente a ello, y para evitar inútiles reiteraciones, tenemos que remitirnos al epígrafe sobre el principio de autonomía financiera y el modelo de financiación autonómica. Del valor y naturaleza del Estatuto de autonomía y de una interpretación exclusivamente constitucional no puede ponerse en duda la aplicación preferencial de aquél frente a cualquier norma, excepción hecha de la Constitución, cualquiera que sea su rango y consideración.

No obstante, no se cuestiona aquí el papel que la LOFCA ocupa en la regulación y evolución de los institutos jurídicos encargados de fijar la estructura e identidad de los sucesivos modelos en el sistema de financiación autonómica y dentro del denominado *bloque de constitucionalidad*. Así, según la Sentencia 68/1996 del Tribunal Constitucional:

«Con el artículo 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una ley orgánica regule las competencias financieras de las comunidades autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedara exclusivamente al albor de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los estatutos de autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de ley orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el artículo 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una ley orgánica —la actual LOFCA— pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera.»⁹

Ahora bien, esta finalidad uniformadora debe someterse a una serena reflexión constitucional. Para ello hay que poner en relación con el artículo 157.3 (remisión a la ley orgánica para regular el ejercicio de las competencias financieras) el uso que el título VIII de la Constitución efectúa del término *competencias*, que hace refe-

9. El texto en catalán es el siguiente: «Amb l'article 157.3 CE, que preveu la possibilitat que una llei orgànica reguli les competències financeres de les comunitats autònomes, no es va pretendre sinó habilitar la intervenció unilateral de l'Estat en aquest àmbit competencial a fi d'arribar a un mínim grau d'homogeneïtat en el sistema de finançament autonòmic, desplaçant així la dificultat que haurà comportat que aquest sistema quedés exclusivament a l'atzar del que es decidís en el procediment d'elaboració de cadascun dels estatuts d'autonomia. La seva funció no és, per tant, com és obvi, la d'establir una reserva de llei orgànica en virtut de la qual qualsevol aspecte relatiu al nodrit grup de recursos autonòmics enumerats en l'article 157.1 CE requerís ineludiblement una norma d'aquest rang, sinó senzillament permetre que una llei orgànica —l'actual LOFCA— pogués inserir-se en el bloc de la constitucionalitat delimitador de l'abast concret de les competències autonòmiques en matèria financera.»

rencia a la asunción por una comunidad autónoma de la disponibilidad sobre una determinada materia a través de su Estatuto de autonomía. Competencias estatutariamente asumidas dentro de las materias constitucionalmente asumibles. Ésta es la norma constitucional para la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, como subrayó de forma particularmente solemne el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983 (en ocasión de la controvertida LOAPA): «Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, de acuerdo con lo que determina el artículo 147.2.d de la Constitución son los estatutos de autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución [...]»¹⁰

Y esta norma resulta aplicable también a la financiación autonómica. Así, la LOFCA no es una norma atributiva de competencias, sino reguladora del *ejercicio* de las competencias financieras asumidas por las comunidades autónomas a través de sus estatutos de autonomía. Así lo reconoce expresamente esta norma, cuyo artículo 10.2 dice textualmente: «Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del correspondiente Estatuto, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una ley específica». Dicho en otras palabras: la LOFCA como decisión unilateral del Estado pudo insertarse en el bloque de constitucionalidad autonómico cuando el derecho a la autonomía todavía no había sido ejercido por los distintos entes territoriales en colaboración con el Estado. Sin embargo, en la actualidad, la LOFCA sólo puede ser una norma *reactiva*, es decir, una norma que reacciona ante los cambios que introduzcan o propicien los estatutos de autonomía en la financiación autonómica a través del procedimiento de reforma en ellos previsto. Si se reforman los estatutos y se revisan, de modo particular o generalizadamente, la financiación autonómica, entonces podrá o deberá intervenir el legislador estatal a fin de regular el *ejercicio* de las nuevas competencias financieras. Éste sería el caso de una materialización del Acuerdo bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón, en el cual, si convinieran en aspectos sustanciales en materia de financiación, implicaría no sólo la aprobación mediante ley estatal sino, posiblemente, la modificación de las leyes de financiación y de cesión de tributos.

La reforma de los estatutos de autonomía es el procedimiento a través del cual se garantiza el derecho de los territorios (esto es, de su representación democrática) a participar en la definición del bloque de constitucionalidad. No obstante, el procedimiento actual, vía LOFCA, que ha supuesto una modificación sustancial del bloque de constitucionalidad, se ha producido sin que aquellas representaciones soberanas hayan participado en la aprobación del *nuevo modelo de financiación autonómica*, ya que en el Consejo de Política Fiscal y Financiera únicamente están presentes los gobiernos de las comunidades autónomas. Si se aceptase esta forma de proceder, resultaría que el bloque de la constitucionalidad puede ser

10. El texto en catalán es el siguiente: «*Pel que fa a la delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, d'acord amb el que determina l'article 147.2.d de la Constitució, són els estatuts d'autonomia les normes cridades a fixar les competències assumides dintre del marc establert en la Constitució [...]*».

modificado unilateralmente por el legislador estatal previo acuerdo de los gobiernos autonómicos (y no de todos) en un órgano meramente consultivo, cuya intervención ni siquiera resulta obligatoria, según reiterada jurisprudencia constitucional (STC 63/1986, 96/1990, 237/1992 y 68/1996), y cuyas decisiones tampoco trascienden por estar excluidas de ser publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

V. El acuerdo bilateral sobre tributos y el sistema de *concierto*

El acuerdo bilateral previsto en el artículo 48 del Estatuto de autonomía de Aragón admite dos interpretaciones. Una esencialmente restrictiva, que atiende en especial a la participación territorializada de Aragón en los tributos generales que se determinen y las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del sistema fiscal general, pero siempre dentro del marco del artículo 157.3 de la Constitución y de la legislación de desarrollo. En este sentido, la previsión estatutaria no supone novedad alguna respecto al modelo de negociación diseñado por la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas y las leyes de cesión de tributos a las mismas (general o marco, y particulares). Como máximo, puede aprovecharse el mandato estatutario para hacer efectivas las tradicionales reivindicaciones sobre revisión del porcentaje de participación derivado de la minoración de ingresos por modificaciones en los tributos cedidos, así como sobre la adopción de ciertas medidas compensatorias, cuestiones ambas previstas en la disposición adicional segunda del Estatuto, ya sea por medio de las técnicas previstas en el artículo 158 de la Constitución como contenido mínimo o en otras fórmulas de compensación —horizontal (directa o indirecta) y vertical— distintas en las que pueda articularse el principio de solidaridad.

Otra interpretación, más amplia y expansiva, considera la voluntad estatutaria inicial, los antecedentes parlamentarios, la fórmula abierta del propio artículo 48 «Al efecto de concretar lo dispuesto en el artículo anterior, y de forma especial [...]», pero, ante todo, la íntima conexión con la disposición adicional tercera del Estatuto (actualización de derechos históricos), permitiendo requerir, como fruto de la negociación a la que están obligadas tanto la Administración general del Estado como la de la comunidad autónoma, la reintegración para ésta de un régimen fiscal concertado que, por el sistema de cuota (cupó), y a través de la tradicional *votación de los servicios*, formó parte irrenunciable de su foralidad política.¹¹

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1988, señaló que «no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las haciendas forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral, y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la ga-

11. En esta materia existe una amplia bibliografía, en la que destacamos los siguientes trabajos monográficos: *El concierto económico y la disposición adicional segunda*, de Manuel Beldarraín, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998; *El concierto económico: evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

rantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad.¹²

Pese a que no es objeto del presente trabajo elaborar un minucioso estudio sobre el sistema de concierto, dadas las escasas y reducidas posibilidades de éxito que tiene esta fórmula —por razones de orden político—, hay que hacer referencia, no obstante, a tres aspectos fundamentales que deberán tenerse en cuenta en su configuración, negociación y posible extensión a las comunidades herederas de la Corona de Aragón: el carácter pactado de la concertación, el mecanismo de la cuota (cupó) y la atribución de potestades normativas. En primer lugar, la negociación de un régimen de *concierto* debería determinar sobre qué impuestos se reservan las facultades de exacción, gestión, liquidación y recaudación de la Comunidad Autónoma, así como aquellos tributos no concertados y, por tanto, exceptuados, que podrían ser ceditos en el futuro. La negociación del concierto se efectuaría bilateralmente en comisión mixta, cuyo acuerdo debería ser confirmado por los consejos ejecutivos de ambas administraciones, y aprobado por norma estatal suficiente, entendiendo como tal una norma de mera ratificación de las dos voluntades concurrentes. La palabra *concierto* no es sino la voluntad pactada, el acuerdo entre el poder central y el autonómico. En su dimensión financiera, el concierto, en la acepción más estricta y restringida, es el marco jurídico en el que se distribuyen, parcelan y desarrollan las competencias en materia tributaria del Estado y, en su caso, de la Generalidad o Gobierno autonómico, que determinaría de forma mediata los ingresos que debería percibir este último.

En segundo lugar, el contingente estaría formado por el importe de la recaudación de los tributos concertados, minorado por los gastos que el Gobierno autónomo realizase en sustitución del Estado como contribución de la comunidad por las cargas estatales no asumidas por la propia comunidad. En referencia a ello, cabe señalar que el Acuerdo 1/1982, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, contempló que «la valoración de las cargas asumidas por los territorios forales se realizará de forma homogénea con la del coste efectivo de los servicios transferidos a las demás comunidades autónomas y aplicando la misma metodología [...]».¹³ Por último, el régimen de concierto se caracteriza asimismo por el conjunto de atribuciones normativas y administrativas de que gozan las comunidades de régimen foral sobre los tributos concertados, teniendo competencia para establecer, mantener y regular su propio régimen tributario.

En definitiva, el establecimiento de un régimen de concierto con la Comunidad Autónoma de Aragón, o con sus comunidades hermanas —improbable, como se ha señalado—, podría consistir, bien en un sistema de cuota (cupó) global susti-

12. El texto en catalán es el siguiente: «*No pot desconèixer-se que, històricament, la determinació de les aportacions de les hisendes forals a l'estatal s'ha realitzat mitjançant el sistema de concerts, que implica un element acordat o paccionat, integrant del nucli del règim foral, i que constitueix, per tant, part del contingut mínim de la garantia institucional d'aquest règim, ja que la seva desaparició suposaria la d'un factor essencial perquè pogués reconèixer-se la pervivència de la foralitat*».

13. El texto en catalán es el siguiente: «[...] *la valoració de les càrregues assumides pels territoris forals es realitzarà de forma homogènia amb la del cost efectiu dels serveis transferits a les altres comunitats autònomes i aplicant la mateixa metodologia [...]*».

tutivo de los impuestos que se determinaran, que facultase a la Comunidad para la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos, o bien en otro tipo de convenio que atendiera a la participación de la Comunidad en los ingresos del Estado, el establecimiento de recargos impositivos deducibles de la cuota en tributos no cedidos o cualquier otro instrumento financiero autonómico. Si se conviniera un régimen de concierto o similar, éste debería acomodarse a las siguientes bases:

— La comunidad autónoma podría mantener, establecer y regular su régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, así como a las normas de coordinación, armonización fiscal y colaboración que se hubiesen pactado.

— La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos que se concertaran, determinando aquellos que quedarían excluidos, sin perjuicio de una cesión posterior, y siempre en colaboración con el Estado.

— La aportación de la comunidad autónoma al Estado consistiría en un contingente global como contribución a todas las cargas del Estado que no asumiera la propia comunidad. El contingente acordado debería ser actualizado periódicamente y, en todo caso, anualmente.

— El concierto se aplicaría, en cualquier caso, de acuerdo con el principio de solidaridad.

VI. Conclusiones

Primera. El artículo 48 del Estatuto de autonomía de Aragón efectúa un mandato obligatorio para suscribir un Acuerdo bilateral de carácter financiero, que se halla condicionado por las expresas limitaciones de su posible contenido, así como por la sumisión al marco del artículo 157.3 de la Constitución y a la legislación de desarrollo, esto es, a la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas y las leyes de cesión de tributos. El Estatuto de autonomía ocupa, no obstante, una posición preeminente en el *bloque de constitucionalidad* y es de aplicación preferencial respecto a la LOFCA en materia financiera. El Estatuto de autonomía actúa como primera referencia del parámetro competencial y, sólo posteriormente, las leyes estatales financieras pueden operar en colaboración con aquél para integrar el sistema de financiación autonómica. En definitiva, no es el Estatuto de autonomía el que debe enmarcarse en el modelo diseñado por la LOFCA, sino que es ésta la que tiene que articular las disposiciones estatutarias en la materia.

Segunda. Los límites impuestos a la negociación del Acuerdo por el propio artículo 48 del Estatuto de autonomía están expresados de modo flexible: no puede excluirse, de existir concurrencia de voluntades, una negociación abierta que obtuviera como resultado la consecución de un concierto o un convenio económico, si no similar, cuando menos sí homologable al que regula las relaciones fiscales entre el Estado y el País Vasco; aunque es preciso subrayar las dificultades no ya jurídicas, sino políticas, que cierran esa posibilidad y que la hacen sumamente improbable.

Tercera. La Comunidad Autónoma de Aragón podría acogerse a la posibilidad de actualización de sus derechos históricos a la que, por su caracterización como territorio foral, podría acceder por medio de la disposición adicional primera de la

Constitución y de la disposición adicional tercera del Estatuto de autonomía. No existen criterios histórico-forales ni jurídico-constitucionales para excluir a la Comunidad Autónoma de Aragón de su condición foral, la cual está reconocida por el juego interpretativo del artículo 149.1.8 de la Constitución, el artículo 13 del Código civil y el propio Estatuto de autonomía. Y precisamente uno de aquellos derechos históricos, reintegrables y actualizables, es la posesión de una hacienda autónoma y soberana, que contribuía a las cargas de la monarquía española a través de la *votación de los servicios* en las Cortes aragonesas, pero que fue suprimida, junto al resto del ordenamiento jurídico foral aragonés, a excepción del derecho privado, por los denominados Decretos de Nueva Planta.

Cuarta. Constatada históricamente la preexistencia tradicional de una hacienda aragonesa, similar en su funcionamiento a la tradicionalmente conocida como *concertada*, caracterizada la comunidad autónoma como territorio foral y aceptada la posibilidad constitucional de actualización y reintegración de algunos de sus derechos históricos, debe señalarse, no obstante, que la vía jurídica material para instrumentar esta constante y legítima aspiración no parece que pueda ser la previsión estatutaria que se remite a un condicionado acuerdo bilateral, sino que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, debería ser el propio Estatuto de autonomía el que determinase expresamente el alcance y contenido de la actualización de los derechos histórico-forales, cuestión no recogida en la norma institucional básica de Aragón, a excepción de la indeterminada declaración prevista en su disposición adicional tercera.

Quinta. El alto grado de improbabilidad jurídica —cuando no de imposibilidad política— para alcanzar un acuerdo satisfactorio al margen del modelo común de financiación autonómica, y una vez agotadas las posibles vías de diálogo, colaboración, negociación y, incluso, conciliación arbitral, obligaría a la Comunidad Autónoma de Aragón a la *judicialización* del conflicto. La negativa para negociar, el incumplimiento radical o la simple inobservancia o, sencillamente, la interposición de obstáculos insalvables por parte de la Administración del Estado con vistas a la consecución y materialización del Acuerdo bilateral motivarían por sí mismos la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa por *inactividad convencional* (artículo 25.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). Asimismo, podría plantearse un conflicto positivo de competencias *por omisión* ante el Tribunal Constitucional (artículo 61.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional), aunque debe alertarse sobre las escasas posibilidades de admisión por esta vía a la vista de la precedente jurisprudencia del propio Tribunal, por la que convendría justificar que la omisión de un acto o de una actividad obligatoria del Estado produce unos efectos similares a la invasión competencial (imposibilidad de ejercicio de competencias financieras o disminución de las mismas por negativa del Estado). En cualquier caso, el planteamiento del conflicto debería ir dirigido no sólo a la interpretación del artículo 48 del Estatuto de autonomía sino también a extraer del Tribunal Constitucional pronunciamientos esclarecedores sobre la caracterización de las comunidades autónomas de Aragón, Cataluña, Islas Baleares y País Valenciano como territorios forales, así como sobre las posibilidades de acogerse a la actualización de sus derechos históricos y, entre ellos, de forma especial, de la reintegración de una hacienda concertada.

REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Núm. 68, enero-abril de 2004

Estudios

Urteaga, Eguzki y Ahedo, Igor: La nueva gobernanza en el País Vasco francés.

Astola Madariaga, Jasone: La actividad exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel: La adecuación del poder judicial al modelo de Estado.

Cotino Hueso, Lorenzo: Derechos del ciudadano administrativo e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki: La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del Gobierno local.

Euskara

Cobrero Mendazona, Edorta: La Normativa sobre el euskera publicada en 2003.

Jurisprudencia

García Ureta, Agustín: Directivas comunitarias: definiciones autónomas, efecto directo en situaciones triangulares y deber de reparación. Comentario al asunto C-201/02, *The Queen, a instancia de Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, sentencia del TJCE de 7 de enero de 2004.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki: El derecho de manifestación en la jurisprudencia reciente de los Tribunales Superiores de Justicia.

Urrutia Libarona, Iñigo: Exigencias lingüísticas para el acceso a cargos de representación política. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2002 (*Asunto Podkolzina c. Letonia*).

Crónica

Manteca Valdelante, Víctor: Derechos del paciente: evolución y regulación normativa.

Bibliografía

Correspondencia

Instituto Vasco de Administración Pública
Oñati - 20560 Guipúzcoa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Secretaria: CARMEN CHINCHILLA MARÍN

Núm. 164 (mayo-agosto de 2004)

Estudios

J. V. González García: *Globalización económica, Administraciones públicas y Derecho administrativo: presupuestos de una relación.*

X. Arzo Santiesteban: *Alternativas a la solución de los conflictos competenciales en materia de defensa de la competencia.*

M. Carlón Ruiz: *Las administraciones públicas ante el fenómeno concursal: algunas reflexiones al hilo de la nueva Ley.*

G. Doménech Pascual: *Los experimentos jurídicos.*

dad por actuaciones del Defensor del Pueblo europeo.

E. M^a Pérez Andrés: *Una sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo.*

S. de la Sierra: *Las «medidas cautelares» en la contratación pública.*

II. **Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa** (T. Font i Llovet, J. Tornos Mas y O. Mir Puigpelat)

Jurisprudencia

I. Comentarios monográficos

E. Cobreros Mendazona: *El Tribunal de Justicia de Luxemburgo confirma la posible responsabilidad patrimonial de la Comuni-*

Crónica administrativa

Bibliografía

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	51 €
Extranjero	74 €
Número suelto: España	18 €
Número suelto: extranjero	25 €

Suscripciones y números sueltos
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
C/ San Francisco de Sales, 6
28071 Madrid

REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director: FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Secretaría: OLGA HERRAÍZ SERRANO

Núm. 24, junio de 2004

Estudios

Juan Rivero Lamas: *El ámbito territorial de las Reales Academias y su relación con las Comunidades Autónomas.*

Sergio Salinas Alcega: *Los comités intergubernamentales del Consejo de Europa. Mecanismos de funcionamiento y aportaciones a la construcción europea.*

Jesús Conde Antequera: *El deber de restauración derivado de la existencia de responsabilidad del sujeto particular causante del daño ambiental por la infracción administrativa.*

Santiago Casajús Aguado: *Los criterios objetivos de adjudicación de los contratos administrativos por concurso.*

Debates

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: *La sociedad del conocimiento y la Administración Pública.*

Ramón Salanova Alcadell: *La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: un comentario crítico.*

José Tudela Aranda: *Un nuevo Derecho para un nuevo turismo.*

Pedro Luis Martínez Pallarés: *Los servicios públicos locales en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Especial referencia a su incidencia en la legislación de Administración local de Aragón.*

Jesús Olite Cabanillas: *Consideraciones sobre la adecuada realización de la evaluación del impacto ambiental en determinados proyectos.*

Fernando López Ramón: *Necesidades de revisión de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.*

Jurisprudencia

Gerardo García-Álvarez García: *La imputación de la lesión causada por la declaración de un inmueble como bien de interés cultural. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2003.*

Derecho comparado

Filippo Salvia: *La tutela transversal de los bienes culturales. Los bienes culturales urbanísticos.*

María Teresa Carballeira Rivera: *La enseñanza práctica del Derecho en las Universidades de Estados Unidos.*

Antonio Arroyo Gil: *Realidades y perspectivas del federalismo alemán.*

Crónicas

Joaquín Álvarez Martínez: *Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2004.*

Pedro Luis Martínez Pallarés: *Crónica del Seminario sobre «Las realidades y perspectivas del federalismo alemán». Fundación Manuel Jiménez Abad.*

Pablo Octavio Garfella Martínez: *Conflictividad competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón (junio 2002-mayo 2004).*

Bibliografía

Suscripciones

Instituto Aragonés de Administración Pública

Diputación General de Aragón

Paseo de María Agustín, 36 - 50004 Zaragoza

Precio de la suscripción anual: 21,04 € + IVA

Número suelto: 12,02 € + IVA

REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director: FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Secretaria: OLGA HERRÁIZ SERRANO

Sumario del Monográfico VII (2004)

Régimen de prevención y control integrados en la contaminación

Agustín GARCÍA URETA (ed.)

Inmaculada Revuelta Pérez: *El sistema comunitario de prevención y control integrados de la contaminación.*

Borja López-Jurado: *Ámbito de aplicación de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.*

María Consuelo Alonso García: *La autorización ambiental integrada.*

Carmen Agoues Mendizábal: *Autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y de actividades clasificadas.*

René Javier Santamaría Arinas: *Autorizaciones de producción y gestión de residuos tras la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.*

Juan Rosa Moreno: *Autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental.*

Antonio Fanlo Loras: *Autorización ambiental integrada y autorización de vertidos.*

Íñigo Lazcano Brotons: *La regulación del procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrada en la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.*

José Francisco Alenza García: *La disciplina ambiental en la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.*

Germán Valencia Martín: *La legislación catalana de intervención integral de la Administración ambiental tras la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.*

Suscripciones

Instituto Aragonés de Administración Pública
Diputación General de Aragón
Paseo de María Agustín, 36 - 50004 Zaragoza

Precio de la suscripción anual: 21,04 € + IVA

Número suelto: 12,02 € + IVA

PAPERS

Revista de sociologia Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARI

Núm. 72, 2004

Articles

BERGUA, JOSÉ ÁNGEL. Investigación social y anamnesis. Más allá de la perspectiva dialéctica.

PARRA LUNA, FRANCISCO. Hacia una teoría axiológica de la sociedad: hipótesis para un esbozo.

ZABALO, JULEN. ¿Es realmente cívico el nacionalismo catalán y étnico el vasco?

VEREDAS MUÑOZ, SONIA. Factores condicionantes de la movilización étnica entre la población inmigrante extracomunitaria.

JÓDAR, PERE; MARTÍN ARTILES, ANTONIO; ALOS-MONER, RAMÓN DE. El sindicato hacia dentro. La relación entre la organización y los trabajadores desde el análisis a la afiliación.

ESPLUGA TRENC, JOSEP. Conflictes socioambientals i l'estudi de la percepció social del risc.

Notes d'investigació

LOZARES, CARLOS. La simulación social, ¿una nueva manera de investigar en ciencia social?

JIMÉNEZ JAÉN, MARTA. Reformas educativas y profesionalización del profesorado.

Traducció

BAOUDON, RAYMOND. La sociología que realmente importa.

SUBSCRIPCIONS

Número solt: 10 €. Subscripció anual (núm. 72, 73 i 74): 24 €; estranger: 46 US \$.

Adreceu les sol·licituds de subscripció a:

Universitat Autònoma de Barcelona

Servei de Publicacions

Tel. 93 581 10 22 - Fax 93 581 32 39

sp@uab.es