



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

VIII LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

16 de abril de 2004

Núm. 3-1

PROPOSICIÓN DE LEY

125/000003 Solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (corresponde al número de expediente 125/000031 de la VII Legislatura).

Presentada por las Cortes de Aragón.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(125) Proposición de Ley de Comunidades Autónomas

125/000003

AUTOR: Comunidad Autónoma de Aragón-Cortes.

Proposición de Ley sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de abril de 2004.—P. D. La Secretaria General del Congreso de los Diputados, **Piedad García-Escudero Márquez**.

PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE SOLIDARIDAD FINANCIERA Y MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/2001, DE 27 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LOS FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Preámbulo

I

La Constitución española vigente, después de enumerar en el artículo primero los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, proclama en el artículo segundo uno de los principios políticos fundamentales del Estado de las autonomías, como es el de solidaridad de las nacionalidades y regiones.

Se ha dicho que el principio de solidaridad tiene una trascendencia no sólo política, sino también social y ética. Preside la división territorial del poder y, a través de él, se logra el apoyo del poder central a las zonas desfavorecidas para el cumplimiento de fines de justicia en un clima de buena fe, lealtad y colaboración institucional, dentro de una comunidad de intereses, sentimientos y objetivos de desarrollo armónico de los distintos territorios del país.

Abunda en la idea de solidaridad el artículo 138 de la Constitución, donde se dice que el Estado garantiza

un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y el artículo 139, que propugna la igualdad sustancial de los españoles, de modo que todos tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

La solidaridad no solamente es un importante principio constitucional, desde un punto de vista sustantivo y dogmático, sino que, además, tiene una importante vertiente financiera. El Título VIII de la Constitución, dentro de la organización territorial del Estado, dispone, concretamente en el artículo 158.2, que «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso».

II

La cuestión de si la Comunidad Autónoma de Aragón debe ser beneficiaria o no de los fondos de solidaridad previstos en el artículo 158 de la Constitución española, con el nombre de Fondo de Compensación, en razón de su desequilibrio territorial, debe ser resuelta con una respuesta rotundamente afirmativa.

La realidad demográfica actual de la Comunidad Autónoma de Aragón, en toda su crudeza, está recogida en la Comunicación sobre política demográfica enviada por el Gobierno de Aragón y publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», número 37, de 24 de febrero de 2000, y en el Informe del Justicia de Aragón sobre la despoblación, publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» número 59, de 13 de junio de 2000.

La superficie de Aragón representa el 9,4 del territorio español, pero su población apenas constituye el 3 por 100. Con 47.000 km² y poco más de un millón de habitantes, la densidad demográfica de algunas partes de Aragón, sobre todo comarcas de Huesca y Teruel, está entre las más bajas de Europa.

Frente a la densidad media de población de la Unión Europea —116 habitantes/km²— y España —78,8 habitantes/km²— la de Aragón es de menos de una tercera parte, en cuanto apenas excede de 24, existiendo comarcas donde no se llega ni a 10 habitantes/km², representando auténticos desiertos demográficos.

La Comunidad Autónoma de Aragón está desvertebrada y, pese a su escasa población, cuenta con 729 municipios, cifra similar a Andalucía, con una población de más de siete millones de habitantes. De ellos, más de la mitad, esto es 422 municipios, biológicamente se encuentran en fase terminal, en cuanto su población, en más de un 50 por 100, es superior a 65 años, con lo cual corren grave peligro de desaparecer dentro de muy poco tiempo.

Aragón ocupa la primera posición en España en cuanto a pueblos deshabitados y 295 municipios presentan una densidad de población inferior a 4 habitantes/km².

En flagrante contradicción con todo lo anterior, hay un índice en el que la Comunidad Autónoma de Aragón es superior a la media nacional, concretamente en el PIB per cápita. Al ser tan pocos los aragoneses tocan a más en el reparto de riqueza monetaria, creando un auténtico espejismo desde el punto de vista económico y financiero.

Pero, evidentemente, en el actual «Estado de bienestar», un territorio no puede conceptuarse como próspero o decaído ni valorarse exclusivamente por la cuantía de los ingresos monetarios individuales que en él pudieran obtenerse, sino, además y fundamentalmente, por la dotación de equipamientos y servicios colectivos en educación y vivienda entre otros, y la existencia de buenas infraestructuras viarias que faciliten la comunicación.

La conclusión, a la vista de todo lo anterior, es evidente. Si el artículo 158 de la Constitución fundamenta la obtención de fondos financieros de solidaridad en desequilibrios económicos interterritoriales, no cabe duda de que la Comunidad Autónoma de Aragón debería ser beneficiaria inmediata de tales fondos, por aplicación literal y directa de dicho precepto. Habrá desequilibrio territorial cuando no haya la debida proporción entre territorio y población, y hay desequilibrio en Aragón, a la vista de los distintos índices, de densidad de población, peso demográfico, dispersión, envejecimiento y tasas de fecundidad.

III

La legislación de desarrollo de la Constitución española vigente en ningún caso podría enmascarar la realidad socioeconómica de Aragón sobrevalorando uno de los indicadores del desarrollo económico, como es la renta individual.

La Ley 7/1984, de 31 de marzo, constituyó la primera Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Esta norma, cumpliendo la previsión de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, estableció el derecho de todas las comunidades autónomas a ser partícipes de dicho Fondo, vinculándolo a inversiones reales nuevas.

Siguiendo el criterio de la Comunidad Económica Europea en el Objetivo 1 de los Fondos estructurales europeos, la segunda Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, de 26 de diciembre de 1990; utiliza como criterio único el de la renta por habitante. No todas las comunidades deben ser receptoras de recursos, sino solamente las que ofrezcan un menor desarrollo económico, de manera que se logre una máxima correlación con los criterios de política de desarrollo regional. Fondos nacionales y europeos deben comple-

mentarse y potenciarse recíprocamente. Se incluyeron las comunidades autónomas de Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana, Asturias y Cantabria.

Pero la regla general de la renta per cápita tenía dos excepciones.

Primero, para Ceuta y Melilla, donde la Administración del Estado debía efectuar inversiones por un importe igual, como mínimo, al 0,75 por 100 del total del Fondo en cada territorio.

También se mencionaba en dicha Ley, como segunda excepción, a Aragón, pero no en el articulado, sino solamente en su exposición de motivos, indicándose que «...la Comunidad Autónoma de Aragón presenta características particulares que, aun fuera de los mecanismos provistos en esta Ley, es preciso atender sin dilaciones. En particular, la problemática situación de la provincia de Teruel requiere medidas excepcionales que no podrían ser adoptadas en el contexto del Fondo, por lo que el Gobierno manifiesta expresamente su voluntad de atenderlas adecuadamente, en razón de su especificidad, en cuantía suficiente y en el plazo más breve posible».

Sin embargo, pese a la mención legal, la Comunidad Autónoma de Aragón no tuvo acceso a ningún fondo de solidaridad nacional, reduciéndose la aportación del poder central al Plan Especial de Teruel, que siempre se dotó muy por debajo de la participación de las comunidades autónomas beneficiarias del Fondo.

La tercera de estas leyes, actualmente vigente, es la 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, que se enfrenta a las dos excepciones antes reseñadas, la de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el Plan Especial de Teruel, y la de ciudades con Estatuto de Autonomía, esto es, Ceuta y Melilla.

Sin embargo, la solución que da a la problemática territorial es radicalmente distinta, ya que se da entrada en el Fondo de compensación y Fondo complementario, en el artículo 4.º, a Ceuta y Melilla, justificándolo en razón a «las características particulares de su situación geográfica».

Por el contrario, desaparece, no sólo en el articulado, sino, además, en la exposición de motivos, la mención de la Comunidad Autónoma de Aragón y de la singularidad de Teruel determinante de un plan especial.

La conclusión que se deriva de todo ello es que, para el poder central, la Comunidad Autónoma de Aragón ya no requiere ninguna cobertura con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial y ha superado, merced a las inversiones realizadas, su problemática situación, lo cual es radicalmente falso al existir un importante déficit de infraestructuras cubiertas muy lentamente en los últimos años.

IV

En la actual Unión Europea ya se replanteó hace años la política regional a fin de conseguir el desarrollo armónico de las regiones y su cohesión económica y social, corrigiendo los profundos desequilibrios en el largo proceso de integración.

Pero la idea de solidaridad resultaba de difícil materialización, al existir un crecido número de unidades territoriales o regiones y ser muchas las que, entre un total de más de 180 en el nivel NUTS-11, ofrecían desigualdades y desequilibrios territoriales, según los criterios que se utilizaran.

Tras numerosos debates, la Comunidad Económica Europea concretó, como criterio guía para el que sería el más importante de sus fondos estructurales, esto es, el Objetivo 1, la media de la renta per cápita de las distintas regiones.

Más de las dos terceras partes de los fondos estructurales se destinan al Objetivo 1, vinculado a las regiones NUT-II con un PIB por habitante igual o inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. Se trata de dotar a las comunidades autónomas de infraestructuras básicas, en particular en transportes y comunicaciones, que les permitan aprovechar todas sus potencialidades en el mercado único.

Con motivo de la adhesión de Suecia, sí que se estableció un nuevo objetivo a los fondos estructurales, como Objetivo VI, beneficiando a regiones escandinavas (finlandesas y suecas) del nivel NUTS II, en orden al desarrollo de zonas muy poco pobladas, con lo que, al lado del criterio de la renta per cápita, se utilizó el de la despoblación.

La Agenda 2000 preveía la modificación de los fondos estructurales, y, de hecho, tuvo repercusión en el Objetivo 1, ya que, como consecuencia de diversas presiones políticas, se creó un programa especial que financia tales regiones escandinavas, así como a Highlands and Islands, en el Reino Unido.

La Agenda supuso una oportunidad importantísima para la Comunidad Autónoma de Aragón de acceder al Objetivo 1, invocando la despoblación, pero el Gobierno central no consideró procedente defender a ultranza la incorporación de Aragón.

En el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, de las Regiones Españolas del Objetivo 1, suscrito el 18 de octubre de 2000, se asignó una previsión de financiación para España por dicho Objetivo de 39.548 millones de euros, lo que representa aproximadamente una cuantía de 6,9 billones de pesetas para el período 2000-2006. Su distribución entre las comunidades autónomas beneficiarias permitirá que se perciba por la Comunidad de Valencia 730.235 millones de pesetas y, por Castilla y León, 782.397 millones de pesetas, entre otras.

En conclusión, en el momento actual, pese al texto constitucional, a las promesas de la exposición de moti-

vos de la anterior Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y a las modificaciones de los fondos estructurales europeos, a través del Objetivo VI, para territorios de baja densidad de población, lo cierto es que la Comunidad Autónoma de Aragón ni se beneficia del Fondo de Compensación Interterritorial ni del Objetivo 1 de los fondos estructurales europeos.

V

Así pues, la vigente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, como la Ley de 1990, diferencia dos grandes grupos entre las comunidades autónomas: beneficiarias y no beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Sólo siete quedan fuera del Fondo de Compensación Interterritorial y la exclusión de seis de ellas responde a razones objetivas indiscutibles: dos tienen una potencialidad financiera indiscutible como consecuencia del régimen de cupo de concierto o convenio, concretamente País Vasco y Navarra; tres cuentan con un gran poder político, económico o turístico, como Madrid, Cataluña y Baleares, y la sexta comunidad excluida —La Rioja— ni tiene un extenso territorio ni padece graves problemas de infraestructura.

Pero las comunidades autónomas excluidas complementan su financiación básica con el régimen especial de convenio o concierto, con asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado o con recursos endógenos, merced a su evidente potencialidad turística o económica.

Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Aragón, históricamente, nunca se ha beneficiado de fondos adicionales importantes.

La conclusión, después de examinada la Ley del F.C.I. vigente, es que la legislación de desarrollo del texto constitucional apostó por un único criterio de carácter individual —la renta per cápita—, olvidando que el problema tenía una dimensión territorial. También es cierto que las comunidades autónomas no beneficiarias del Fondo han conseguido una financiación adicional importante por distintas vías, sin que la Comunidad Autónoma de Aragón haya podido ejercitarlas.

Queda sin explicación, especialmente después de la inclusión de Ceuta y Melilla por criterios geográficos, que los fondos de solidaridad no beneficien a la Comunidad Autónoma de Aragón, que es precisamente la que, con independencia de la regla general de la renta per cápita, pero por aplicación inmediata del texto constitucional, debería estar protegida.

VI

Las Cortes de Aragón han manifestado reiteradamente su preocupación por la financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A) Solicitando la creación de un Fondo de Solidaridad para la España interior, complementario al Fondo de Compensación Interterritorial, del que se beneficiarían los territorios despoblados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, mediante la proposición no de ley 55/1996.

La iniciativa de las Cortes de Aragón no tuvo ningún éxito ante el Gobierno central y la Comunidad Autónoma de Aragón no pudo obtener financiación adicional.

B) Aprobando una modificación del Estatuto de Autonomía en la que se recababa del Gobierno central un sistema de convenio o concierto para regular las relaciones fiscales y financieras, con participación territorializada de Aragón en los tributos generales no cedidos (artículo 47).

No obstante, las Cortes Generales sólo aprobaron el actual artículo 48 del Estatuto, donde se dice que: «...en el marco de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución y en la legislación que lo desarrolle, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta y podrá ser revisado periódicamente de forma conjunta, deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y que atenderá singularmente los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial».

El texto prevé y exige la suscripción, en el marco de la Constitución, de un acuerdo bilateral, en el que se tendrá en cuenta, entre otros criterios, la solidaridad interterritorial. No acepta, como se proponía por las Cortes de Aragón, un régimen de cupo sustitutorio del sistema común de financiación y sí parece admitirse un cupo complementario a lo que podría percibirse en la Comunidad Autónoma de Aragón, con el modelo general de financiación de las comunidades autónomas.

Pero de un modo u otro, al tratarse de un precepto imperativo que, además, está contenido en el Estatuto de Autonomía de Aragón, norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad, resulta indiscutible que tanto la Administración General del Estado como la Administración de la Comunidad Autónoma pueden exigir su cumplimiento.

El Gobierno aragonés actual, ya en comunicación de noviembre de 1999, solicitó formalmente al Gobierno de la Nación la apertura de negociaciones sobre el artículo 48 del Estatuto, sin ningún éxito hasta el momento presente.

C) Desde 1996, las Cortes de Aragón han urgido al Gobierno aragonés a iniciar conversaciones con el Gobierno central para el cálculo de ese cupo complementario, en el que debe traducirse el acuerdo bilateral de financiación, a que se compensara por la pérdida de recaudación de tributos cedidos, como consecuencia de modificaciones normativas, y a que la densidad demográfica permitiera la incorporación al Objetivo 1,

en el marco de la Agenda 2000, obteniendo compensaciones adicionales, en su caso, mediante los fondos de cohesión.

Se señalaba que las reglas generales de financiación de las comunidades autónomas, basadas en la población y renta per cápita, resultan claramente desfavorables para la Comunidad Autónoma de Aragón, porque los coeficientes aplicados en el sistema de financiación existente hasta el 2001, en la participación en tributos no cedidos valoran especialmente la población (64 por 100) y muy poco la superficie (16 por 100) y el esfuerzo fiscal (1,82 por 100). Las grandes infraestructuras previstas en los Presupuestos Generales del Estado deberían distribuirse entre las comunidades autónomas, teniendo en cuenta no sólo la población de la Comunidad Autónoma de Aragón, representativa del 3 por 100 del total nacional, sino nuestra superficie que supone un 10 por 100. Se trata de las proposiciones no de ley 146/1997, 152/1997, 51/1998, 84/1998, 162/1998, 163/2000 y 169/2000, y de la Moción 2/1999-V, derivada de la Interpelación 5/1999-V, así como el dictamen de la Comisión especial de estudio del modelo de financiación autonómica constituida en las Cortes de Aragón en esta V legislatura.

VII

Por último, es preciso referirse a la justificación formal y material de esta Proposición de Ley.

Desde un punto de vista formal, esta Proposición de Ley tiene como fundamento tanto la Constitución española como los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes de Aragón.

La Constitución española vigente, en su artículo 87, atribuye la iniciativa legislativa no solamente al Gobierno, Congreso y Senado, sino también a las asambleas de las comunidades autónomas, que podrán remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea para su adecuada defensa.

El Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado el 26 de junio de 1997, en el artículo 218, autoriza a la Cámara a remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley sobre cualquier materia de política general. Señala a continuación que se tramitará a instancia de un grupo parlamentario con la firma del portavoz, conforme a lo señalado para las proposiciones de ley, siendo necesario para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

Sustantiva y materialmente, esta Proposición de Ley, que se fundamenta en el hecho probado del desequilibrio territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, se ampara directamente en el artículo 158 de la Constitución española y en los precedentes existentes no sólo en lo que se refiere a fondos europeos que pre-

vén el apoyo a las regiones despobladas, asimilándolas a las demás beneficiarias del Objetivo 1, sino también a fondos nacionales que reconocen la excepción de Ceuta y Melilla.

Si en el régimen del Fondo de Compensación Interterritorial se acepta la excepción de Ceuta y Melilla, y también acceden a fondos estructurales Objetivo 1 regiones nórdicas con baja densidad de población, olvidando la mítica regla de la renta per cápita, hay un importante precedente que autoriza para llevar a las Cortes Generales la particular situación de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que se beneficie de los fondos de solidaridad.

Aragón es, con toda probabilidad, la Comunidad Autónoma que más sufre la insuficiencia de financiación, no sólo desde la perspectiva de la financiación básica, que valora sobre todo el coeficiente de población y mucho menos la superficie o el esfuerzo fiscal, sino también desde la financiación solidaria, en cuanto se utiliza un criterio individual, cual es la renta, en demérito del factor territorial.

En definitiva, el objetivo de la presente Proposición de Ley es la modificación de la legislación vigente, de modo que la Comunidad Autónoma de Aragón tenga participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y obtenga, además, compensaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado por lo que ha dejado de percibir en los diversos programas del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales Europeos.

Por todo ello, se presenta esta Proposición de Ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la vigente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, para la modificación de su exposición de motivos —mediante la incorporación a la misma de tres nuevos párrafos— y de su disposición adicional, conforme al siguiente texto.

Artículo 1. Modificación de la exposición de motivos.

En la exposición de motivos de la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial se incorpora, como párrafos 9 y siguientes, el texto que se transcribe a continuación:

«También la Ley 29/1990, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, decía en su exposición de motivos que “la Comunidad Autónoma de Aragón presenta características particulares que aun fuera de los mecanismos previstos en esta Ley, es preciso atender sin dilaciones. En particular la problemática situación de la provincia de Teruel requiere medidas excepcionales que no podrían ser adoptadas en el contexto del fondo...”

Es claro que no sólo Teruel, sino la Comunidad Autónoma de Aragón en su conjunto, presenta notorios desequilibrios económicos interterritoriales, con una

densidad demográfica mínima, intensa despoblación, alto índice de población envejecida y desmesurado número de municipios, pero, en razón a su renta per cápita superior a la media, ni ha sido beneficiaria del Fondo de Compensación Interterritorial ni del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales Europeos.

Puesto que, además, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 48, reconoce la singularidad de esta Comunidad Autónoma y la necesidad de atender, entre otros criterios, a la solidaridad interterritorial, procede que, con carácter provisional y hasta que se reúna la Comisión Mixta de Transferencias, se establezca algún mecanismo compensatorio.»

Artículo 2. Modificación de la disposición adicional única.

La disposición adicional única quedará redactada en la forma siguiente:

«Para los ejercicios siguientes al ejercicio 2003, serán beneficiarias de los Fondos las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía que a tal efecto figuren designadas en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, entre las que se incluirá la Comunidad Autónoma de Aragón.»

Nota.—En la VII Legislatura esta iniciativa fue publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie B, núm. 329, así como en la serie D, núm. 662, de 17 de febrero de 2004.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

