

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**652** *Pleno. Sentencia 217/2016, de 15 de diciembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4621-2016. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con el artículo 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016. Principio de cooperación y funciones de las comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma sobre asuntos económico-financieros: constitucionalidad del precepto legal que aprueba créditos para las inversiones estatales en Aragón a realizar durante el ejercicio presupuestario de 2016.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4621-2016 planteado por la Diputación General de Aragón contra el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016, en cuanto aprueba créditos para las inversiones que el Estado realizará durante el ejercicio de 2016 en la Comunidad Autónoma de Aragón. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de agosto de 2016, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta de la Diputación General de Aragón, interpone recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016, en cuanto aprueba créditos para las inversiones que el Estado realizará durante el ejercicio de 2016 en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El recurso se basa en los motivos que, sucintamente, se exponen a continuación.

La demanda comienza analizando el marco de relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma que deriva del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Alude en particular al art. 88.1 EAAr, del que deduce que «la necesidad de colaboración y cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón y los principios de lealtad institucional y coordinación que deben presidir estas relaciones se incluyen formalmente, tras el EAAr, como parámetros de constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico».

En particular destaca que el art. 109.2 d) EAAr regula la comisión mixta de asuntos económico-financieros entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón, disponiendo literalmente: «Corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros

Estado-Comunidad Autónoma de Aragón: ... d) Estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Aragón».

A juicio del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, el citado precepto articula un mecanismo de cooperación en virtud del cual el Estado y la Comunidad Autónoma se obligan a estudiar conjuntamente en comisión mixta las inversiones que el Estado va a llevar a cabo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Se trataría de un mandato estatutario y, en cuanto tal, obligatorio, que impone un estudio conjunto de las inversiones estatales a ejecutar en la Comunidad Autónoma, que ha de ser anual y anterior a la aprobación de su gasto en la Ley de presupuestos generales del Estado. Dicho mandato se habría incumplido, lo que vicia de inconstitucionalidad los presupuestos generales del Estado para 2016, en cuanto aprueban créditos para las inversiones que el Estado realizará durante ese ejercicio en la Comunidad Autónoma de Aragón. A su juicio, «es evidente que el estudio conjunto entre el Estado y el Gobierno de Aragón de las inversiones estatales a ejecutar en la Comunidad Autónoma de Aragón tiene que ser anual y anterior a la aprobación de su gasto en la Ley de presupuestos generales del Estado, que implica ya un mandato de las Cortes Generales para su ejecución por el Gobierno del Estado», lo que le lleva a concluir que «antes de la aprobación de los PGE por las Cortes Generales, el Gobierno del Estado ha tenido que estudiar conjuntamente con el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, las inversiones que pretenda aprobar en los PGE para su ejecución en el siguiente ejercicio presupuestario».

Continúa señalando que el hecho de que las inversiones se estudien anualmente en la citada comisión mixta no vincula en absoluto al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones. Esto es, el mero estudio y debate conjunto no coarta la competencia estatal para fijar finalmente las inversiones, pero enriquece el funcionamiento y la coordinación del Estado autonómico, y es un razonable mecanismo de colaboración que se compadece con el principio de cooperación que debe presidir las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas.

Para facilitar el mandato estatutario expuesto, con fecha 24 de noviembre de 2009 se adoptó por la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado el acuerdo de creación de un grupo de trabajo permanente sobre las inversiones en infraestructuras del Estado en Aragón y seguimiento de la ejecución presupuestaria, inversiones prioritarias y convenios de colaboración para la ejecución de obras de interés general, al que se encomendaban una serie de funciones con carácter imperativo, sin que hasta la fecha se hayan llegado a cumplir dichas funciones.

Se afirma a continuación que, como consecuencia del incumplimiento del mecanismo de colaboración previsto en el art. 109.2 d) EAAr, se vicia de inconstitucionalidad la Ley de presupuestos generales del Estado para 2016, por las siguientes razones:

El mecanismo de colaboración para el estudio conjunto entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón de las inversiones a realizar en esa Comunidad Autónoma es un parámetro de constitucionalidad, en cuanto está previsto en el Estatuto de Autonomía, que es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón. Las inversiones del Estado en la Comunidad Autónoma de Aragón tienen que ser necesariamente incluidas en los presupuestos generales del Estado a través de la Ley de presupuestos, que es el instrumento legal a través del cual se van a aprobar, mediante las correspondientes partidas presupuestarias de gasto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 134.2 CE. En consecuencia, la obligación de estudio de las inversiones que el Estado va a hacer en la Comunidad Autónoma tendrá que ser anual para su inclusión en los presupuestos generales del Estado.

Este mecanismo de colaboración previsto en el art. 109.2 d) EAAr obliga al Gobierno en la elaboración de los presupuestos, en lo que podría denominarse su tramitación prelegislativa. Esto es, se convierte en un trámite necesario, en la elaboración de los presupuestos generales del Estado, produciéndose en caso contrario un vicio de inconstitucionalidad de la Ley de presupuestos generales del Estado.

En este sentido el Tribunal Constitucional ya ha anulado leyes aprobadas por las Cortes Generales por incumplimiento de los mecanismos de colaboración o cooperación regulados en el bloque de constitucionalidad (STC 13/2015, de 5 de febrero). Esta inconstitucionalidad de la Ley de presupuestos generales del Estado se produce únicamente respecto de aquellas inversiones previstas en la misma que el Estado realizará en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, que son las que se identifican en el anexo correspondiente a la Comunidad Autónoma de Aragón de inversiones reales de programación plurianual. Distribución regionalizada por Comunidades Autónomas. Tomo I (Estado, Organismos Autónomos, Agencias Estatales y otros organismos públicos con presupuestos de gastos limitativos).

El Letrado autonómico finaliza su escrito advirtiendo que la nulidad que se pretende «no se debe extender a todas las inversiones ya realizadas o en fase de ejecución. En este sentido, la nulidad que se pretende no es nulidad absoluta sino anulabilidad».

2. Por providencia del Pleno de 20 de septiembre de 2016 se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Diputación General de Aragón y, en su representación y defensa, por el Letrado del mismo, contra el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Estado para el ejercicio presupuestario de 2016, en cuanto aprueba créditos para las inversiones que el Estado realizará durante el ejercicio de 2016 en la Comunidad Autónoma de Aragón; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento por escrito registrado el día 30 de septiembre de 2016, solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones. Prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 4 de octubre de 2016.

4. Mediante escrito registrado con fecha 4 de octubre de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 5 de octubre de 2016.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 27 de octubre de 2016.

El Abogado del Estado comienza delimitando el objeto del recurso y el contenido de la pretensión formulada que entiende contraída a las inversiones del Estado previstas en la Ley de presupuestos generales del Estado no iniciadas en el momento de dictarse Sentencia. El fundamento de la alegada inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, por la se aprueban los presupuestos generales del Estado para el ejercicio presupuestario de 2016 y con ello de las inversiones programadas por el Estado en Aragón, según la demanda, se produce por infracción, en cuanto forman parte del bloque de constitucionalidad, de los arts. 88 y 109.2 d) EAAr. Se trata de una impugnación de carácter formal, puesto que se alega que esta falta de análisis de las inversiones en el seno de la Comisión prevista en el art. 109.2 d), vicia, con trascendencia constitucional, la Ley de presupuestos generales del Estado.

Alude a continuación a la doctrina constitucional acerca de la concurrencia de vicios invalidantes en los procedimientos de aprobación de normas estatales con rango de ley como consecuencia de la vulneración de preceptos estatutarios, citando al respecto la STC 31/2010 en relación con las funciones de la Comisión Bilateral de Cooperación y con la reserva de inversiones estatales. Asimismo alude a la doctrina relativa a la falta de

solicitud de informe preceptivo previsto en Estatuto de Autonomía, haciendo específica referencia a la STC 13/2015, en relación con el art. 72.3 EAAr, así como a la STC 110/2011.

Aplicando dicha doctrina al presente caso, comienza su argumentación con el art. 109.2 d) EAAr, señalando que el art. 109 regula un órgano efectivamente bilateral destinado a abordar cuestiones sobre «financiación autonómica específicas aragonesas». Las inversiones del Estado en el ejercicio de sus competencias quedan fuera del ámbito, al menos principal, de la Comisión, puesto que no pueden incluirse en el sistema de financiación autonómica. Por ello esta función no implica ningún tipo de obligación formal que pueda afectar a la validez de la Ley de presupuestos generales del Estado, sin que tampoco sea exigible ningún informe previo, sino que se sitúa en el ámbito de la voluntariedad. De esta forma el Abogado del Estado argumenta que el Estatuto de Autonomía no exige ninguno de los dos requisitos que se deducen en la demanda, ni el acuerdo previo (que equivaldría a un informe vinculante), ni el informe preceptivo. El precepto estatutario, aunque realiza una invitación a «estudiar» las inversiones, no fija, en modo alguno, una previsión, que, por su gran trascendencia, debería ser clara y evidente, de que un proyecto de ley de presupuestos no pueda redactarse por el Gobierno y aprobarse por las Cortes Generales, sin que se haya estudiado en el seno de la Comisión. Tampoco el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 24 de noviembre de 2009, por el que se creó un grupo de trabajo permanente, adscrito a la Comisión, para efectuar el seguimiento de las inversiones del Estado en infraestructuras de Aragón, puede introducir un trámite que tenga relevancia constitucional.

En cuanto a la infracción del art. 88 EAAr señala que la cooperación se ha caracterizado siempre por la nota de voluntariedad en un contexto de interrelación competencial en un plano de igualdad, en la medida en que en estos supuestos ninguna de las Administraciones concurrentes puede imponer a las demás una determinada actuación. En este caso, no se duda del ejercicio por el Estado de competencias exclusivas, por más que repercutan en el ámbito territorial de Aragón. No es admisible la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de presupuestos generales del Estado 2016 por la alegada vulneración del citado principio, que, como se acaba de expresar, tiene un contenido voluntario. A ello se debe añadir la gran complejidad ínsita en la programación presupuestaria estatal, en un contexto, además, de restricción del gasto, a la que no puede exigirse una consulta preceptiva para su elaboración. Además el Gobierno elabora el proyecto de ley pero se debate y aprueba en el Parlamento donde, con las limitaciones propias de este tipo de ley, pueden introducirse modificaciones por los Diputados y Senadores, especialmente por los representantes de las circunscripciones electorales aragonesas.

Para el Abogado del Estado es evidente que los precedentes que se citan no pueden utilizarse para resolver este recurso. En la STC 13/2015, el supuesto era completamente diferente, porque el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía exige claramente un informe preceptivo o, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, las normas estatales no pueden modificar un elemento integrante de su régimen económico-fiscal, puesto que en la propia Constitución –disposición adicional tercera– y en el art. 45 del Estatuto de dicha Comunidad exigen, clara y precisamente, el informe preceptivo del Parlamento de Canarias. En este caso, existe una regulación *ad hoc* de la elaboración de la Ley de presupuestos generales del Estado en el art. 134 CE, en la que no se prevé, respecto del contenido que le es propio o esencial (la previsión de ingresos y la autorización de los gastos, como sucede en este caso respecto de las inversiones del Estado en Aragón), el trámite prelegislativo reclamado en la demanda.

6. Mediante providencia de fecha 13 diciembre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 15 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación General de Aragón contra el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016, en

cuanto aprueba créditos para las inversiones que el Estado realizará durante ese ejercicio en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como se expone en los antecedentes, el Letrado de la Diputación General de Aragón argumenta que se no se han respetado los arts. 88 y 109.2 d) de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAr). Específicamente se considera vulnerada la función que el art. 109.2 d) EAAr atribuye a la comisión mixta de asuntos económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a «estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Aragón».

El Abogado del Estado, en los términos expuestos en los antecedentes, ha interesado la desestimación del recurso por entender que no concurre la vulneración estatutaria denunciada.

2. Así formulada la tacha que se imputa a la norma impugnada, y antes de comenzar a resolverla, hay que realizar alguna precisión adicional acerca de la delimitación del objeto del recurso y de la pretensión que en él se formula.

El objeto de este recurso es el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016, únicamente en cuanto aprueba créditos para las inversiones que el Estado realizará durante el ejercicio de 2016 en la Comunidad Autónoma de Aragón. El recurso denuncia la contravención de una disposición integrada en el bloque de constitucionalidad [art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], como es el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que, en cuanto integrante del mencionado bloque, se erige en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado [STC 13/2015, FJ 5 c), con cita de la STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 8].

La pretensión de declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad que se formula se expresa por el Letrado autonómico en los términos siguientes: «los efectos de la nulidad de los créditos presupuestarios que se solicita no se debe extender a todas las inversiones ya realizadas o en fase de ejecución. En este sentido la nulidad que se pretende no es de nulidad absoluta sino de anulabilidad».

Con la expresión «anulabilidad», que no aparece en el art. 39 LOTIC, la demanda parece referirse a que, en el caso de que este Tribunal estimase que la previsión impugnada es inconstitucional, deberían modularse los efectos de la declaración de nulidad que esa inconstitucionalidad trae, en principio, consigo en los términos del mencionado art. 39 LOTIC. De ese modo en realidad lo que se solicita a este Tribunal es que esa nulidad no afecte a las inversiones del Estado previstas en los presupuestos generales del Estado para 2016 ya realizadas o en fase de ejecución. Por tanto, atendiendo a la pretensión formulada, lo que debemos determinar es si se han infringido las previsiones de los arts. 88 y 109.2 d) EAAr, en cuanto que supondría un vicio de constitucionalidad determinante de la anulación de las partidas presupuestarias relativas a las inversiones del Estado en Aragón, que no hayan sido iniciadas en el momento de dictarse la presente Sentencia.

3. En la resolución de la controversia así delimitada resulta precisa una breve referencia a la doctrina constitucional en torno los principios de cooperación y lealtad institucional que, en los términos que más adelante se expondrán, se entienden aquí vulnerados, así como en relación con órganos bilaterales similares a la Comisión prevista en el art. 109 EAAr, una de cuyas funciones se considera infringida.

El principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías. Depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7).

Sobre dicho principio hemos destacado tanto su carácter necesario en un Estado descentralizado como el nuestro, como su relación con la idea de la voluntariedad, frente

a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad. (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, por todas). Por otro lado, su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, a través de cualesquiera técnicas que revistan ese carácter voluntario, sin modificar la titularidad y el ejercicio de las competencias, pues este Tribunal ha venido también reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos (STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5 *in fine*).

En suma, el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones (STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9, con cita de otras), pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6).

Por otra parte, y acerca del principio de lealtad constitucional y su aplicación a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que éste resulta «esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial» de manera que «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), tratándose de un principio que «tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia» (STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). También hemos recalcado la conexión entre este principio y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre Administraciones, de manera que «el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial» (por todas, STC 109/2011, FJ 5). Finalmente, hemos destacado que lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138).

Así, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución. Por tanto, de la Constitución y de la doctrina de este Tribunal se deduce un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8).

En dicho marco se inserta la regulación estatutaria relativa a la Comisión mixta de asuntos económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, la cual, como señalamos ya, en relación con un órgano similar previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, «es un instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien porque los asuntos requieran un tratamiento específico, bien porque facilite la preparación de los acuerdos a adoptar en el seno de órganos multilaterales, o bien, incluso, porque permita la deliberación común sobre la aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de las decisiones o acuerdos adoptados por el Estado o por los órganos multilaterales competentes al efecto» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131). Es decir, se trata de un órgano a través del que se materializa un marco bilateral de negociación que complementa, sin cuestionarlo, el modelo general de toma de decisiones en este ámbito, caracterizado, en principio, por la multilateralidad (STC 31/2010, FJ 135 *in fine*).

4. Expuesto lo anterior, podemos ya comenzar el examen de la cuestión controvertida en el presente recurso.

La demanda entiende infringidos los arts. 88 y 109.2 d) EAAR, si bien la vulneración denunciada se concreta específicamente en lo que se considera un incumplimiento del «mecanismo de colaboración o cooperación para el estudio conjunto entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón de las inversiones que se van a realizar en la Comunidad Autónoma de Aragón» que se regula en el segundo precepto estatutario citado. Ya hemos mencionado que, conforme al art. 109.2 d) EAAR, corresponde a la Comisión mixta de asuntos económicos-financieros «estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Aragón». Dicha función es la que se considera infringida por la actuación estatal, tal como se argumenta en el escrito rector de este proceso, pues la queja que se formula se refiere a la falta de participación autonómica en un momento previo a la adopción de una determinada decisión estatal; en concreto, la relativa a las inversiones que van a tener lugar en la Comunidad Autónoma tal como se reflejan en los presupuestos generales del Estado para 2016.

Se argumenta, en suma, que el mecanismo de colaboración que este precepto contempla hubiera debido concretarse en un estudio conjunto, en el seno de la Comisión mixta de asuntos económicos-financieros prevista en el art. 109 EAAR, de las inversiones que se pretendieran aprobar en los mencionados presupuestos generales del Estado correspondientes al año 2016.

Con respecto a tal planteamiento hemos de indicar, en primer lugar, que es evidente que en el juicio de adecuación al orden constitucional de competencias que se nos demanda y al que debemos someter al precepto ahora impugnado, en modo alguno puede erigirse en parámetro de constitucionalidad el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 24 de noviembre de 2009, relativo a la creación de un grupo de trabajo permanente para el seguimiento de las inversiones del Estado en infraestructuras de cada ejercicio, pues eso supondría otorgar a ese acuerdo un valor del que carece, en la medida en que dicho parámetro sólo está conformado por las normas del bloque de la constitucionalidad implicadas, esto es, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Señalado lo anterior han de precisarse, además, dos extremos.

Dadas las evidentes diferencias entre el tenor de los preceptos estatutarios no resulta de aplicación aquí la doctrina acerca del informe o audiencia previos establecidos en el art. 45 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, según el cual el régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera CE, previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros; Parlamento que debe ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias. Conforme a la doctrina constitucional (por todas, STC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 4), toda afectación o modificación de ese régimen requiere para su aprobación bien de audiencia, bien que se solicite informe previo del Parlamento canario. Informe y audiencia previa que no resultan vinculantes, pero sí son preceptivos, de manera que la ausencia de su solicitud determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte al régimen económico y fiscal canario.

El caso que ahora se nos plantea es también distinto del resuelto en la STC 13/2015, de 5 de febrero, en la que se declaró la nulidad de los preceptos legales aprobados sin solicitar la emisión del informe preceptivo, previsto en el art. 72.3 EAAR, respecto de cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma. Es patente que, en la medida en que los preceptos estatutarios que ahora se entienden vulnerados no exigen expresamente un informe preceptivo, esa doctrina no es de aplicación aquí.

Por tanto, atendiendo a la pretensión deducida en el recurso, lo que debemos resolver es si la falta de estudio previo por la Comisión mixta de asuntos económicos-financieros supone una vulneración del art. 109.2 d) EAAR determinante de la anulación de las partidas presupuestarias relativas a las inversiones del Estado en Aragón previstas en los

presupuestos generales del Estado para el año 2016, que no hayan sido iniciadas en el momento de dictarse la presente Sentencia.

5. La referida Comisión mixta de asuntos económicos-financieros es, conforme al art. 109.1 EAAr «el órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en las materias sobre financiación autonómica específicas aragonesas y dentro del marco establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. A tal efecto, le corresponde la concreción, desarrollo, actualización, seguimiento y adopción de medidas de cooperación en relación con el sistema de financiación, así como las relaciones fiscales y financieras entre ambas Administraciones y, especialmente, la adopción de las medidas previstas en el artículo 107 del presente Estatuto». El apartado 2 del art. 109 relaciona las funciones que dicha Comisión tiene atribuidas, entre las que se encuentra la que ahora se entiende vulnerada. Dichas funciones han de interpretarse en todo caso teniendo en cuenta que el marco general de colaboración en el que se inserta la mencionada Comisión se relaciona más específicamente, atendiendo a su propia definición en el apartado primero, con el sistema de financiación autonómica. De hecho nuestra doctrina ha destacado su papel «en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera» (STC 13/2007, FJ 8). Se trata, por tanto, de relaciones entre entes públicos que se desarrollan en dos planos, bilateral y multilateral, dentro de un marco de cooperación institucional.

Insertada la función que se entiende vulnerada en el marco que le es propio, debemos tener presente también que no corresponde a este Tribunal determinar cuál deba ser el mejor modo de articular el mecanismo de colaboración previsto en el art. 109 EAAr, pues nuestra función se ciñe a decidir si la norma impugnada excede de lo constitucionalmente previsto. Más en concreto, no se trata tampoco de valorar en qué medida la participación reconocida a la Comunidad Autónoma en la adopción de una decisión estatal satisfaga un hipotético «óptimo constitucional» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10) en cuanto a la intervención autonómica en asuntos que le conciernen, sino de examinar si la misma tiene necesariamente que producirse en los términos reclamados en la demanda. Es decir, hasta qué punto las normas estatutarias que se reputan vulneradas, en particular el art. 109.2 d) EAAr, exigen necesariamente que las inversiones estatales en Aragón se estudien en la Comisión mixta antes de ser aprobadas en los presupuestos generales del Estado de cada año.

Desde este punto de vista las alegaciones contenidas en la demanda no permiten apreciar la inconstitucionalidad denunciada.

Es evidente que, dado el tenor literal del precepto estatutario, su efecto no es el de limitar al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscabar la libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de las inversiones estatales (en un sentido similar, STC 100/2013, de 23 de abril, FJ 3, con cita de la STC 31/2010, FJ 138). La previsión estatutaria tiene un alcance mucho más limitado por cuanto se limita a prescribir que la Comisión mixta estudie, sin mayores concreciones, «las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Aragón». Es, como apunta la demanda, un mecanismo de colaboración articulado a través de un órgano de composición bilateral en un asunto de trascendencia, tanto para el Estado como para la Comunidad Autónoma.

De hecho esta función en la que ahora pretende concretarse ese mecanismo de colaboración se configura por el Estatuto de Autonomía de Aragón de una forma genérica, admitiendo su cumplimiento de diversos modos. En ningún caso impone que haya de hacerse de la forma que se reclama en este proceso, esto es, durante los trámites prelegislativos del proyecto de ley anual de presupuestos. A la concreta pretensión que aquí se articula se contraponen la indeterminación de la función de «estudio» atribuida a la Comisión mixta, máxime si esa función se pone en relación con la tramitación de una norma como la Ley de presupuestos que tiene una regulación específica, tanto en la Constitución (art. 134), como en otras normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Dicho en otros términos, el precepto estatutario no tiene, ni en su tenor literal ni interpretado sistemáticamente, el sentido unívoco que el recurrente pretende otorgarle y en el que basa



su impugnación. Tiene razón el Abogado del Estado cuando indica que la invitación a «estudiar» que contiene la norma estatutaria no implica necesariamente que la elaboración de los presupuestos de cada ejercicio, que, por mandato constitucional, corresponde al Gobierno, no pueda darse por concluida sin su previo estudio en la aludida Comisión mixta. Una previsión de este carácter, por sus evidentes implicaciones en la elaboración y tramitación del presupuesto anual del Estado, debería tener reflejo estatutario expreso o, al menos, hallar un claro fundamento en la regulación del Estatuto de Autonomía. Por el contrario, esa regulación estatutaria presenta un elevado grado de indeterminación tanto respecto a la tarea a acometer («estudio») como al objeto (inversiones, sin mayores especificaciones) o al momento en que esa intervención ha de producirse, sobre el que nada se dice.

El mandato de participación que contiene el precepto ha de ser respetado en cuanto que deriva de una norma, el Estatuto de Autonomía de Aragón, que integra el bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) y constituye un razonable mecanismo de colaboración. No hay que olvidar que corresponde en última instancia al Estado decidir su política de inversiones, lo que implica destinar los recursos teniendo en cuenta las partidas a dotar en función de las necesidades de cada territorio, entre otros criterios constitucionalmente admisibles, siendo en definitiva el ejercicio de esta opción parte del poder de disposición estatal sobre sus propios recursos, una de cuyas manifestaciones es la ley anual de presupuestos. Tampoco cabe dudar, en fin, que el estudio de las inversiones estatales con carácter previo a la inclusión de los correspondientes créditos en los presupuestos generales del Estado puede ser uno de los modos pertinentes de dar cumplimiento a la regulación estatutaria, aun cuando es notorio que la política de inversiones estatales, si bien tiene concreción presupuestaria, no se define necesariamente en la ley anual de presupuestos.

Ahora bien, dicho mandato puede hacerse efectivo de modos y en momentos diversos, que no corresponde enumerar a este Tribunal. En todo caso, la aprobación de la ley anual de presupuestos con omisión de este trámite no determina, en la medida en que no viene exigido directa y expresamente por el texto estatutario, la inconstitucionalidad de la norma por el motivo denunciado en la demanda.

No es posible afirmar que los mecanismos de cooperación no hayan funcionado y que, por tanto, se hayan infringido los principios de colaboración y de lealtad constitucional, porque la participación no se haya producido en el momento y del modo que la Comunidad Autónoma considera deseable o conveniente. La doctrina sobre la participación autonómica en la adopción de decisiones estatales ha reiterado que es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que le corresponden constitucionalmente y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma. Por ello es el Estado el que tiene que determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma que viene exigida por el texto estatutario, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado (STC 31/2010, FJ 111 *in fine*), algo, por lo demás, no impedido por la genérica previsión estatutaria.

La tarea de estudio a la que alude el art. 109.2 d) EAAr debe producirse, pues viene impuesta por el Estatuto de Autonomía de Aragón, al articular un mecanismo de cooperación en virtud del cual el Estado y la Comunidad Autónoma se obligan a estudiar conjuntamente en comisión mixta las inversiones que el Estado va a llevar a cabo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo, frente a lo sostenido en la demanda, del art. 109.2 d) no se infiere que dicho estudio conjunto de las inversiones estatales, a ejecutar en la Comunidad Autónoma, haya de ser anual y, en todo caso, anterior a la aprobación de la Ley de presupuestos generales del Estado. Por el contrario hay que entender que, como en otro contexto ya señaló la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 10, «no es función de las Comunidades Autónomas la de elegir en cada momento cuál es la fórmula de colaboración que mejor se adecúa a sus intereses».

Consecuentemente, el motivo de inconstitucionalidad alegado debe ser desestimado.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.