

# LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ARAGÓN

RAMÓN SALANOVA ALCALDE

*SUMARIO: I. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con la Administración local: 1. Las primeras competencias transferidas. 2. El Estatuto de Autonomía. 3. La Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. 4. Otras disposiciones estatales. 5. El ámbito competencial resultante. 6. Balance. 7. La gestión de las competencias sobre la Administración local en la organización de la Diputación General de Aragón. 8. El Justicia de Aragón y las Entidades locales. II. Las Entidades locales aragonesas: 1. El mapa municipal. 2. Las Mancomunidades de municipios y la Ley 6/87, de 15 de abril. 3. Las provincias. La Ley 8/85, de 20 de diciembre, y su aplicación. 4. Haciendas locales y Comunidad Autónoma. 5. Las leyes sectoriales autonómicas y las Entidades locales. III. Consideraciones sobre algunas perspectivas de futuro.*

El presente trabajo pretende ser a la vez crónica y comentario de las normas jurídicas y de las actuaciones administrativas que han incidido en la Administración local aragonesa, en aquellos aspectos de mayor relevancia, desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Aragón (1).

Al referirnos a un ámbito territorial determinado, al análisis jurídico uniremos algunos datos sobre la realidad local aragonesa. Con ello se intenta dotarle de mayor contenido práctico, puesto que una misma norma o institución jurídica puede tener muy distinta vigencia o funcionamiento según sea la realidad sobre la que opera.

## I. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

### 1. *Las primeras competencias transferidas* (2)

Dentro del proceso general de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas que puso en marcha la Constitución de 1978,

---

(1) De estudios más amplios sobre el caso específico de Aragón, de todavía reciente publicación, son autores FANLO LORAS, A.: «La Administración Local» en Derecho público aragonés, Zaragoza, 1990; y MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L.: «La Administración local en la Comunidad Autónoma de Aragón» en La Comunidad Autónoma de Aragón, instituciones políticas y administrativas, Zaragoza, 1990.

(2) Nos hemos de limitar al comentario de la materia conocida tradicionalmente como «régimen local», la estructura de la Administración local y sus relaciones con la

por Reales Decretos 694/79, de 13 de febrero, y 2.671/82, de 24 de julio, se transfirieron por el Estado al todavía Ente preautonómico diversas competencias en materia de interior y de Administración local (3).

Se trataba de una serie de competencias de ejecución de la normativa estatal, facultades de tutela consistentes en autorizaciones y aprobaciones que debían recaer sobre expedientes tramitados por las Entidades locales relativos a cuestiones de demarcación territorial, organización y régimen jurídico, bienes, servicios y contratación.

Algunas de las facultades de tutela transferidas por el Real Decreto 694/79 perdieron en breve su vigencia, puesto que el Estado, demostrando una súbita preocupación por la autonomía local, aprobó por R. D. 1710/79, de 16 de junio, la liberalización de la fiscalización, intervención y tutela en diversas materias. El art. 3.º de dicho Real Decreto disponía que las facultades que se dejaban sin efecto quedaban también suprimidas respecto de las Entidades locales comprendidas en el ámbito territorial de los Entes preautonómicos, aunque hubieran sido transferidas a dichos Entes.

## 2. *El Estatuto de Autonomía*

Siendo la Comunidad Autónoma de Aragón de aquellas que aprobaron su Estatuto por la vía del art. 143 CE, su posición competencial en relación con la Administración local debía tener como obligada referencia lo previsto en el art. 148.1.2.ª CE, que permite a estas Comunidades la asunción de competencias en lo relativo a «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local» (4).

---

Comunidad Autónoma de carácter general. Se prescinden de otros aspectos sectoriales aunque puedan ser de tanta importancia como el urbanismo.

(3) Unas semanas después de aprobado el Estatuto de Autonomía, el R. D. 3317/1983, de 25 de agosto, aprobó la valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados. El Decreto 92/1982, de 26 de octubre, de la D. G. A., distribuyó dichas competencias, que se asignaron entonces a la denominada Consejería de Gobernación.

(4) A diferencia de éstas, la CA de mayor grado de autonomía, bien por haber aprobado su Estatuto por la vía del art. 151 CE, bien por ser autorizadas por Leyes orgánicas de transferencias, recogieron en sus Estatutos la competencia exclusiva sobre «régimen local» (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias).

En consecuencia, el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, atribuyó competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en esta materia en su art. 35.1.2.ª, con una redacción similar a la del texto constitucional citado (5). Por otra parte, la Disposición transitoria undécima daba carácter definitivo a las transferencias de competencias y servicios del Estado producidos hasta esa fecha.

No obstante, el proceso de redacción de los distintos Estatutos de Autonomía y los pactos que lo jalonaron dieron lugar a la inclusión en aquéllos de formulaciones no siempre idénticas y a la previsión de competencias en temas de organización territorial y de relación con las Entidades locales que, en algún modo, ampliaban la expresión literal del art. 148.1.2.ª CE antes transcrito.

Por lo que se refiere al Estatuto de Autonomía de Aragón, además de la competencia sobre alteración de términos municipales, se habían incluido otros preceptos relativos a la Administración local: en especial, la posibilidad de constitución de comarcas (art. 5); la regulación de las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales (art. 45), y la competencia de velar por los intereses financieros de los Entes locales (art. 53).

## 3. *La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*

En esta situación de partida, la Disposición adicional primera de la Ley 7/85, de 2 de abril, dispuso en su apartado primero:

«Las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura y Madrid, se ejercerán, según los casos, en el marco de lo establecido en el artículo 13 y en el título IV de esta Ley, así como, si procediere, en los términos y con el alcance previstos en los artículos 20.2, 32.2, 29 y 30 de la misma».

La lectura de esa Disposición planteó desde el principio obligadas dudas interpretativas sobre su exacto sentido y alcance, dada su innecesaria complejidad y oscuridad, agravada por el uso de incisos como

---

(5) V. comentario a dicho artículo de LÓPEZ RAMÓN, F., en el libro «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón», bajo la dirección de J. BERMEJO VERA, LEAL, 1985.

«según los casos...» o «si procediere...». También es cierto que, a la vista del camino recorrido por dicho texto en los debates parlamentarios, no puede pensarse que dicha redacción fuera casual, puesto que fue mantenida inalterable pese a las enmiendas presentadas.

En dichas enmiendas y en los diferentes debates se puso de manifiesto que la citada disposición era susceptible de diversas interpretaciones, hartamente dispares. Desde quien defendía su supresión por entenderla inconstitucional si ampliaba la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas del art. 143 CE (6), hasta quien consideraba que, en puridad, encubría una prohibición a dichas Comunidades para actuar en las materias que mencionaba (7).

Publicada la Ley, el debate doctrinal continuó. Ni se veía clara una ampliación generalizada por esta vía de las competencias legislativas de las Comunidades de Autonomía restringida ni resultaba admisible que pudieran simplemente legitimarse excesos estatutarios, primando aquellos Estatutos que más se hubiesen excedido del marco constitucional (8).

Por nuestra parte, aun conscientes de su posible debilidad en pura ortodoxia jurídica, hemos defendido siempre una interpretación amplia y expansiva de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas del art. 143 CE en las materias relacionadas en sus Estatutos y en la Disposición adicional primera de la Ley 7/85, con los siguientes argumentos: la expresión constitucional y estatutaria de «alteración de términos municipales» junto con las competencias conferidas en materia de instituciones de autogobierno, de ordenación del territorio y otras afines, permite una interpretación integradora que, superando el significado aislado estricto de las palabras, incluya por extensión el desarrollo legislativo de todo lo referente a la estructura de la Administración local de cada Comunidad Autónoma y, por tanto, lo relativo a las entidades infra y supramunicipales. Si bajo la tradicional expresión de «alteración de términos municipales» se incluye —y eso nadie lo discute— la creación y supresión de municipios, operaciones las más radica-

(6) Considerando que la Ley en cuestión no podía llevar a cabo dicha ampliación para la que hubiera sido necesaria utilizar la vía del art. 150 CE.

(7) Así lo mantuvo el Diputado Sr. GÓMEZ DE LAS ROCES, al defender una enmienda que pretendía reconocer esas competencias de modo explícito y con base en el art. 150 CE.

(8) En el amplio debate doctrinal han participado, con diversas posiciones y argumentos, entre otros, LÓPEZ BENÍTEZ, LÓPEZ RAMÓN, MORELL OCAÑA, SOSA WAGNER Y SÁNCHEZ MORÓN. El profesor FANLO LORAS, en su trabajo ya citado, recoge una interesante síntesis del debate parlamentario y científico, manteniendo por su parte la opinión rigurosa de que la Comunidad Autónoma de Aragón no tiene otras competencias legislativas sobre régimen local que las que resultan estrictamente del Estatuto.

les e importantes en relación con la estructura de la Administración local, ya que suponen el propio nacimiento o extinción del ente local por excelencia con forzosas consecuencias sobre su entorno, pudiera también entenderse conectada con ella la variada gama de posibilidades de actuación sobre la organización territorial que, sin suprimir entidades preexistentes, pueda mejorarla.

Por otra parte, una interpretación limitativa de la competencia de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE bloquearía la aplicación de algunos preceptos de la Ley 7/85, cuya expresión literal no deja otra salida que entender competente a la Comunidad Autónoma correspondiente. Ello es así puesto que en diversos artículos la competencia de desarrollo legislativo se ubica por la propia LBRL de modo único en las Comunidades autónomas en general (art. 42, comarcas; art. 43, áreas metropolitanas; art. 44, mancomunidades). Una vez agotada la previsible actividad legislativa estatal en materia de régimen local, tras la LBRL y el TRRL, negar a las Comunidades Autónomas del art. 143 CE el desarrollo legislativo en esas materias supondría tanto como perpetuar la carencia de normas sobre los temas aludidos en relación con la mayor parte del territorio del Estado, ya que no existe legislación estatal aplicable ni es previsible se dicte ya.

Como tantas otras veces, al debate científico sobre la interpretación de las normas se ha impuesto, aunque pueda dudarse de la corrección formal del resultado, la realidad aconsejable por la evolución política y social. Varias Comunidades Autónomas de autonomía restringida han ido ejercitando competencias legislativas en materias no aludidas en sus Estatutos o que exceden en puridad el ámbito competencial estricto definido por el art. 148 CE. En primer lugar, la propia Comunidad Autónoma de Aragón, cuya Ley 6/87, de 15 de abril, reguló las Mancomunidades de municipios; otros ejemplos posteriores, de alcance incluso más general, pueden encontrarse en la Ley 6/88, de 25 de agosto, de régimen local de la región de Murcia, o en la Ley 3/91, de 14 de marzo, de Entidades locales de Castilla-La Mancha. Ninguna de esas leyes han sido impugnadas como inconstitucionales. Incluso la Ley aragonesa 6/87, de 15 de abril, ha sido citada como antecedente por el Tribunal Constitucional sin plantearse dudas sobre su corrección.

Si nos quedara alguna duda sobre la definitiva interpretación que se ha impuesto en este tema, podemos acudir a la opinión exteriorizada recientemente por el propio Ministerio para las Administraciones Públicas en una de sus publicaciones: «En consecuencia, la diferencia de niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco y las restantes radica en que en las primeras su competencia abarca a

todo el régimen local mientras que en las segundas se encuentra limitada a las materias concretas enunciadas en los Estatutos de Autonomía y a las expresamente atribuidas por la legislación básica del Estado en materia de régimen local» (9).

Por lo que se refiere a competencias de ejecución, la DA 1.ª LBRL, en su apartado segundo, entendió transferidas también a las Comunidades Autónomas del art. 143 CE las funciones administrativas que dicha Ley a lo largo de su articulado atribuye a las Comunidades Autónomas.

#### 4. Otras disposiciones estatales

El Texto refundido de la legislación de régimen local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, vino después a suponer la refundición del conjunto de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local tras la Ley 7/85, concretando en cada caso las competencias de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, de carácter básico, ha delimitado la intervención de las Comunidades Autónomas en materias tales como las operaciones de crédito de las Corporaciones locales, remitiendo a la legislación autonómica correspondiente la regulación de los recursos económicos de comarcas, áreas metropolitanas y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, así como de la posible participación de las Entidades locales en los tributos propios de las Comunidades Autónomas.

#### 5. El ámbito competencial resultante

De la aplicación de las normas jurídicas comentadas, con la interpretación amplia defendida, resulta que actualmente la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta en relación con la Administración local de su territorio las competencias que se enumeran a continuación:

##### a) Competencias legislativas:

- Estructura municipal: regulación de la creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales. (35.1.2 EAA y 13 LBRL).

(9) En «Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: régimen local», elaborado en la Dirección General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

- Regulación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. (45 LBRL).
- Constitución y organización de las comarcas. (5 EAA, 42 LBRL).
- Creación, modificación y supresión de áreas metropolitanas. (43 LBRL).
- Regulación del procedimiento de constitución de las Mancomunidades. (44 LBRL).
- Regulación de las relaciones de la Comunidad Autónoma con las provincias: articulación de la gestión ordinaria, coordinación, delegaciones y transferencias. (45 EAA, 36 LBRL).
- Establecimiento de regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable por su carácter histórico-artístico, actividades turísticas, industriales, mineras u otras. (30 LBRL).
- Establecimiento de una organización municipal y provincial complementaria de la prevista como obligatoria en la LBRL. (20.2 y 32.2 LBRL).
- Creación de órganos de colaboración con las Entidades locales. (58 LBRL).
- Declaración de la reserva en favor de las Entidades locales de actividades o servicios esenciales, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma. (86.3 LBRL).

##### b) Competencias ejecutivas:

- Alteración de términos municipales (segregación, fusión, incorporación) (art. 9 TRRL).
- Resolución de cuestiones entre municipios sobre deslinde de términos municipales (art. 10 TRRL).
- Alteración del nombre y capitalidad de los municipios (art. 11 TRRL).
- Aprobación de escudos y banderas (art. 186 RD-2568/86) (10).
- Resolución de conflictos de competencias entre Entidades locales (art. 50.2 LBRL).

(10) Por Decreto 1/92, de 21 de enero, de la D. G. A. (BOA de 31 de enero), se regula el procedimiento de rehabilitación, modificación o adopción de banderas, escudos y otros símbolos de los municipios y demás Entidades locales.

- Recabar y obtener información sobre la actividad de las Entidades locales (art. 50.2 LBRL).
- Seguimiento de la legalidad de sus acuerdos y, en su caso, impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 65 LBRL).
- Dispensa de la prestación de servicios mínimos, en caso de imposible o muy difícil cumplimiento (art. 26.2 LBRL).
- Delegación del ejercicio de competencias (art. 27 LBRL).
- Coordinación de los Planes Provinciales (art. 36 LBRL).
- Sustitución de la Entidad local, en caso de incumplimiento de obligaciones que afecten al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma y cuya cobertura económica esté garantizada (60 LBRL).
- Toma de conocimiento y autorización, según los casos, de enajenaciones, gravámenes y permutas de bienes (79 TRRL).
- Cambio de calificación jurídica de bienes comunales (78 TRRL).
- Aprobación de Ordenanzas especiales para aprovechamiento de comunales (75 TRRL).
- Declaración de urgencia de procedimientos expropiatorios (52 LEF en relación con RD 2671/1982, de 24 de julio).
- Aprobación del ejercicio de actividades reservadas en régimen de monopolio (86.3 LBRL).
- Autorización de operaciones de crédito y concesión de avales, en los casos que proceda (art. 54 LHL).
- Constitución de agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común de puestos de Secretaría e Intervención (161 TRRL) (11).
- Participación en selección y formación de funcionarios de habilitación nacional y convocatoria de concursos (98 y 99 LBRL).

## 6. Balance general

A la vista de esa enumeración no exhaustiva puede concluirse que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias en relación con la Administración local del su territorio que le permiten ejercer una

(11) Por Decreto 120/92, de 7 de julio, de la D. G. A. (BOA de 17 de julio), se regula la concesión de ayudas a municipios y mancomunidades que constituyan agrupaciones para sostenimiento de personal con sede administrativa común.

profunda influencia sobre su estructura, así como mantener relaciones de cooperación (hoy, incluso el ejercicio de facultades de tutela no puede tener otro sentido) en muy diversos aspectos, con escasas diferencias de nivel competencial en la práctica respecto de las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía.

En mi opinión, el «régimen local» como materia específica para regular el reparto de competencias se ha revelado de escaso contenido propio. Por ello, las diferencias derivadas del ejercicio de la competencia exclusiva en esa materia resultan muy escasas. Las limitan la uniformidad producida por la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18.ª CE) para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, entre las que se encuentran las Administraciones locales, y el detalle de la regulación básica emanada del Estado en relación con la organización y funcionamiento de las Entidades locales, sus Haciendas y sus funcionarios.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que un aspecto fundamental como el de concretar los ámbitos competenciales de las Entidades locales queda encomendado a las leyes sectoriales, reguladoras de los distintos campos de la acción pública. Son esas leyes autonómicas (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, acción social, deportes, cultura, comercio, turismo, etc.) las que han de detallar el papel de la Administración local en esos campos, según se adopte un criterio más o menos centralizador. En todas esas materias tiene competencias la Comunidad Autónoma de Aragón.

Finalmente hay que subrayar que la posición jurídica general de todas las Comunidades Autónomas frente a las Entidades locales es la misma, puesto que éstas tienen reconocida su autonomía (municipio, provincia e isla) por la Constitución y la Ley reguladora de las bases del régimen local. La garantía institucional del principio de autonomía local (12) y la jurisdiccionalización del control sobre la legalidad de la actuación de los Entes locales veda intromisiones indebidas en sus ámbitos de actuación propios. En un mundo de relaciones continuas, de intereses compartidos y de competencias superpuestas y concurrentes solo tienen sentido entre Comunidad Autónoma y Entidades locales las relaciones dirigidas a la cooperación y colaboración mutua.

(12) Dentro de la amplia bibliografía existente sobre este tema, puede consultarse en FANLO LORÁS, A.: «Fundamentos constitucionales de la autonomía local», C. E. C., Madrid, 1990; SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La autonomía local», Civitas, 1990; PAREJO ALFONSO, L.: «Garantía institucional y autonomías locales», IEAL, 1981.

### 7. *La gestión de las competencias sobre la Administración local en la Diputación General de Aragón*

Las competencias sobre las Entidades locales que tiene atribuidas la Administración de la Comunidad Autónoma son gestionadas en la actualidad por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, dentro del que se encuadra, como órgano especializado en la materia, la Dirección General de Administración local y Política Territorial (13).

Adscritos al mismo Departamento figuran diversos órganos colegiados relacionados específicamente con la Administración local, como son el Consejo Asesor de Heráldica y Simbología, la Comisión de Coordinación de Planes Provinciales, las comisiones mixtas de transferencias con las Diputaciones Provinciales, la Comisión del Fondo de Cooperación Local y la Comisión de Coordinación de Policías locales.

### 8. *El Justicia de Aragón y las Entidades locales*

El Justicia de Aragón es órgano institucional de la Comunidad Autónoma con función de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma (arts. 11 y 33 EAA). Ahora bien, la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, dispone que el Justicia de Aragón podrá también supervisar la actuación de los Entes locales aragoneses en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Sentencia 142/1988, de 12 de julio, del Tribunal Constitucional, al fallar el recurso de inconstitucionalidad n.º 868/1985, declaró constitucional dicho artículo siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia sobre la actuación de los Entes locales aragoneses solo podrá ejercerse en materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón y respecto de las que ésta haya además transferido o delegado a los Entes locales. Sólo así, entendiéndolo el Tribunal Constitucional, el Justicia se mantiene dentro del ámbito de actuación de supervisión de la actividad de

(13) Decreto 136/1991, de 2 de agosto, de estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que amplió su anterior denominación, y Decreto 179/1991, de 15 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

la Administración de la Comunidad Autónoma que le confiere el Estatuto de Autonomía (14).

La especial naturaleza de las funciones del Justicia, en cuanto magistratura moral, puede permitir no obstante que desempeñe una importante labor en este campo, aunque no se le dé el apelativo formal de supervisión... Como hemos razonado en otro lugar (15), «si un vecino de un municipio aragonés, por razones de proximidad, de confianza moral, de dificultad cultural o económica para valerse por sí, acude al Justicia como intermediario o valedor ante lo que considera un desfuerzo o comportamiento irregular de una entidad local, no parece exista impedimento en que el Justicia pueda interesarse por el asunto y solicitar información sobre el mismo. Queda por supuesto a salvo la autonomía de esa Entidad local para mantener su criterio en tanto no lo hagan variar los tribunales; pero también, si está convencida de su razón, debe interesarle que el Justicia, conocidos los motivos de su actuación, pueda colaborar en informar de ellos y de su corrección al ciudadano interesado actuando como mediador. Si de este modo se diera cauce a la queja del ciudadano su solución habría venido de una forma más rápida y cercana; por otra parte, la aceptación por la entidad local afectada de esa mediación, de modo voluntario, vendría a consolidar el prestigio y la utilidad de una institución que es necesario que las Administraciones públicas aragonesas consideren como propia» (16).

## II. LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS

### 1. *El mapa municipal*

Aragón cuenta con gran número de municipios, la mayor parte de muy escasa población. Según el Censo de 1991, 114 municipios tienen menos de 100 habitantes (111 municipios se rigen por Concejo abierto

(14) Doctrina que reitera el propio TC en su sentencia 157/88, de 15 de septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 153/86, promovido por el Parlamento de Cataluña contra el art. 2.1. de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, reguladora de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas.

V. EMBID IRUJO, A.: «Los comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración local», REALA, 238.

(15) «El Justicia de Aragón», en el libro «La Comunidad Autónoma de Aragón, instituciones políticas y administrativas», Zaragoza, 1990.

(16) Para el seguimiento de las quejas presentadas al Justicia en relación con las Entidades locales pueden consultarse los Informes anuales publicados desde 1988 por dicha Institución.

tras las elecciones de 1991, referidas a la rectificación padronal de 1 de enero de 1990); 400 municipios, entre 101 y 500 habitantes, y sólo 20 superan los 5.000. Entre ellos, Zaragoza concentra la mitad de la población aragonesa, con 594.394 habitantes de derecho.

En cuanto a la superficie de los términos municipales, su extensión media es de 65 km<sup>2</sup>, pero hay muchos casos extremos. Desde los ocho municipios que no alcanzan los 3 km<sup>2</sup> de término municipal hasta Zaragoza, con 1.059 km<sup>2</sup>, uno de los más extensos municipios españoles.

La escasa población determina la existencia de municipios cuyos medios son muy limitados, así como la correlativa dificultad para consolidar una red urbana que garantice y haga viable la creación y mantenimiento de servicios accesibles que posibiliten la equiparación de las condiciones de vida y el equilibrio territorial dentro de Aragón.

Esa estructura municipal está estabilizada desde el punto de vista jurídico-administrativo, tras la significativa reducción de municipios que tuvo lugar en los años que van de 1960 a 1980: de 935 municipios en 1960 se pasó a 724 en 1980 (17). Inmediatamente antes de transferirse la competencia en esta materia a la Comunidad Autónoma, en 1982, se aprobó la creación por segregación de tres nuevos municipios (Fórnoles, Orrios y Galve (18) y, desde esa fecha, la Diputación General de Aragón ha autorizado la constitución de dos nuevos municipios: Gistain y Vencillón (19). En cambio, no se ha producido en este período fusión o incorporación alguna, pese a la previsión de medidas económicas de fomento e incentivación de la reestructuración municipal (20). Queda patente el interés de los núcleos de población por conservar su personalidad jurídica como municipios y la inviabilidad de acometer una reestructuración del mapa municipal aceptada voluntariamente.

(17) En la década de 1960/70, 12 municipios se fusionan entre sí y 120 se incorporan a otros, quedando reducido su número en 1970 a 820. Desde entonces hasta 1980 se produce la desaparición por incorporación de 83 municipios más y 17 se fusionan.

(18) Por Reales Decretos 235/82, de 1 de febrero, y 2620 y 2621, de 30 de julio, respectivamente.

(19) Gistain, por segregación de Plan, por Decreto 11/1987, de 16 de febrero; Vencillón, por segregación de Esplús, por Decreto 77/1989, de 20 de junio.

(20) Por Decreto 81/1988, de 24 de mayo, se regula la concesión de ayudas para el fomento de la reestructuración municipal, que incluyen cuotas de fusión o incorporación, posibilidad de transferencias corrientes periódicas para mantenimiento de servicios comunes y prioridades en diversos programas previniéndose igualmente el establecimiento de bases que garanticen la representación de los núcleos y el disfrute de sus aprovechamientos privativos. Anualmente se vienen reiterando las correspondientes convocatorias de ayudas sin que se haya producido caso alguno de fusión o incorporación voluntaria. El Estado, pese a haberse reservado la competencia de fomentar las fusiones de municipios, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, no ha hecho uso de la misma.

Existen, por otra parte, 39 entidades de ámbito territorial inferior al municipio (antes, entidades locales menores). De ellas, 37 en Huesca y 2 en Zaragoza. En su mayor parte tienen su origen en la supresión de antiguos municipios cuya población conservó de este modo personalidad jurídica propia a pesar de incorporarse o fusionarse a otros; de ahí su mayor presencia en la provincia de Huesca. En la etapa autonómica se ha declarado la disolución de ocho entidades de este tipo (21), al ir perdiendo su base poblacional propia.

## 2. *Las Mancomunidades de municipios* (22)

### A) El punto de partida

La estructura municipal descrita, la falta de aceptación voluntaria de fusiones o incorporaciones y la carencia de un proyecto de reforma de conjunto de ese mapa municipal —seguramente inviable desde el punto de vista político—, ha llevado a apoyar la cooperación voluntaria entre municipios y la creación de Mancomunidades, asociaciones voluntarias entre ellos, como fórmula de solución parcial del problema que plantea la prestación efectiva de determinados servicios. Mediante la cooperación voluntaria se trata de obtener economías de escala; de fijar consensuadamente emplazamientos que hagan accesibles determinados servicios a un conjunto de municipios; y de potenciar y fomentar entidades capaces de asumir la gestión de servicios y competencias transferidas o delegadas.

En Aragón existían ya, con amplia tradición histórica, Comunidades de Villa y Tierra, dedicadas a la administración de un patrimonio común indiviso (Comunidad de Albarracín, Mancomunidades forestales de Ansó-Fago, de Aragüés del Puerto-Jasa y otras varias).

La cooperación a través de Mancomunidades de servicios no había tenido en Aragón gran desarrollo. En 1985 existían trece, generalmente

(21) Javierre del Obispo (Biescas), D. 70/90, de 8 de mayo; Majones (Canal de Berdún), D. 31/91, de 21 de febrero; Otal y Escartín (Broto), D. 42/83, de 19 de abril; Revilla (Tella-Sín), D. 27/90, de 6 de marzo; San Felices (Agüero), D. 28/90, de 6 de marzo; San Julián de Basa (Yebra de Basa), D. 25/90, de 6 de marzo; Yeba (Fanlo), D. 26/90, de 6 de marzo.

(22) QUINTANA LÓPEZ, T.: «Las Mancomunidades en nuestro Derecho local», M. A. P., 1990. Con especiales referencias al caso de Aragón, mi libro «Mancomunidades de municipios y autonomía municipal», D. G. A., 1989. Datos detallados sobre cada Mancomunidad y la evolución de su funcionamiento se contienen en «Mancomunidades de municipios de Aragón», coordinados por V. Rodríguez Cataviela, D. G. A., ediciones de 1989 y 1991.

de fines únicos y concretos (abastecimiento de agua, promoción del turismo).

Partiendo, pues, del principio del máximo respeto a la autonomía municipal y de la dificultad de acometer una reforma general del mapa municipal, la vía del fomento del asociacionismo municipal se señalaba como una fórmula a explorar con el fin de corregir en algún modo las insuficiencias de determinadas administraciones municipales. Incentivar la asociación voluntaria entre municipios puede lograr mejorar la gestión de determinados servicios sin limitar la autonomía de los municipios interesados. Aunque, en algunos casos, la suma de esfuerzos pudiera no ser suficiente desde el punto de vista económico, siempre habrá de ser más justificado y rentable el apoyo de otras Administraciones si da solución a problemas de conjunto (23).

#### B) La Ley 6/1987, de 15 de abril

Publicada la Ley 7/85, de 2 de abril, su DA 1.<sup>a</sup> en relación con su art. 44, permitió defender —como antes se ha razonado— una interpretación expansiva de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma en este campo, lo que dio lugar a la Ley 6/1987, de 15 de abril, de las Cortes de Aragón, sobre Mancomunidades de municipios, primera Ley autonómica específica sobre la materia (24).

El espíritu de la Ley queda expresado en su preámbulo: «Las Mancomunidades de Municipios, por basarse en la voluntaria asociación de sus miembros, son fórmula organizativa que puede dar cauce adecuado a la realización de esas obras y servicios (que no pueden ser acometidos aisladamente), al tiempo que puede contribuir, mediante el ejercicio de la solidaridad y de la acción común, a configurar ámbitos territoriales supramunicipales más idóneos para la gestión de las competencias municipales y que supongan la base para una alternativa futura a la actual organización territorial».

Dicha Ley regula en nueve artículos, agrupados en tres títulos, los siguientes aspectos:

(23) Primeras muestras de esta política son el Decreto 99/86, de 2 de octubre, por el que se aprueban los objetivos y prioridades de los Planes Provinciales, dando un tratamiento prioritario a las actuaciones propuestas por Mancomunidades, así como el D. 25/87, de 9 de marzo, que reguló la concesión de ayudas para inversiones a cargo de aquéllas.

(24) SOSA WAGNER ha opinado que «la Comunidad Autónoma de Aragón ha ultimado la regulación general más acabada que existe hasta el momento con el objeto de fomentar la constitución de mancomunidades...», en Tratado de Derecho municipal, dirigido por MUÑOZ MACHADO, S., tomo I, Madrid, 1988.

a) Disposiciones generales (arts. 1 y 2): se recogen algunos principios básicos y enumeran las potestades atribuidas a las Mancomunidades como entidades locales. El ejercicio de la potestad expropiatoria, en beneficio y a petición de la Mancomunidad, se reserva al municipio donde se hallen situados los bienes y derechos a expropiar.

b) Constitución de la Mancomunidad y sus Estatutos (arts. 3 a 7): regula detalladamente el procedimiento de constitución y aprobación de los Estatutos, completando los trámites esenciales previstos en el art. 44 de la Ley 7/85. Consta de las siguientes fases:

— Acuerdos iniciales de los Ayuntamientos, previos a la Asamblea de concejales.

— Asamblea de Concejales, que elabora los Estatutos y elige una Comisión de su seno que actúa como órgano de enlace y coordinación entre los municipios durante la tramitación de los Estatutos, teniendo a su cargo la impulsión del procedimiento.

— Información pública de los Estatutos e informe de la Diputación o Diputaciones provinciales respectivas.

— Los Estatutos se someten a información de la Diputación General de Aragón antes de su aprobación definitiva por los Ayuntamientos. Dicho informe podrá contener observaciones sobre su adecuación a la legalidad, así como sugerencias e información sobre la acomodación del proyecto a las directrices de política territorial y los programas y planes en curso.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89, de 21 de diciembre, se ha referido expresamente a esta regulación, considerándola jurídicamente correcta.

— Tras su aprobación definitiva por los Ayuntamientos asociados, los Estatutos son publicados en el Boletín Oficial de Aragón, procediéndose dentro del mes siguiente a la sesión constitutiva de la Mancomunidad, en la que se elige Presidente y se adoptan los demás acuerdos necesarios para su efectiva puesta en marcha.

— Se incluye, además, la previsión de que las Comunidades de Villa y Tierra puedan acogerse a esta Ley para adaptar sus Estatutos en el caso de que deseen incluir entre sus fines la ejecución de obras o prestación de servicios.

Dicho artículo pretendía animar la potenciación y modernización de organizaciones preexistentes de este tipo, ampliando sus fines. El caso más claro, por el número de miembros, su tradición y su lógica territorial, es el de la Comunidad de Albarracín. Lamentablemente, ese pro-

ceso se ha iniciado, pero sin poder evitar la controversia entre el Ayuntamiento de Albarracín y el resto de los miembros de la Comunidad en relación con la modificación de sus Estatutos (25).

c) Medidas de fomento (arts. 8 y 9). Se concede prioridad y financiación adicional a las obras propuestas por Mancomunidades, tanto dentro de los programas de la Diputación General de Aragón como en los Planes de las Diputaciones Provinciales.

En desarrollo de estas normas, se ha reiterado esta previsión en los distintos Decretos anuales de coordinación de los Planes Provinciales y se fija un porcentaje especial de financiación en las convocatorias de ayudas de los distintos Departamentos de la Diputación General de Aragón (residuos sólidos, gestión urbanística, etc.).

La norma específica referida al fomento de Mancomunidades es el Decreto 64/89, de 30 de mayo. En él se prevén tres cauces o líneas de ayudas: para la realización de inversiones en obras y servicios; la cuota de constitución, dirigida a facilitar la puesta en marcha y funcionamiento inicial de las Mancomunidades de nueva constitución; y aportaciones para gastos de funcionamiento y actividades, conforme al programa de actuación presentado por cada una.

El citado Decreto 64/89 contempla la calificación de «interés comarcal» para aquellas Mancomunidades que lo soliciten cuando la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y su capacidad de gestión así lo justifiquen. Dicha calificación, que exige la presentación de un programa de actuación, lleva consigo una especial prioridad en la asignación de ayudas, el favorecimiento de convenios de actuación global con la Diputación General de Aragón y la posibilidad de solicitar la delegación del ejercicio de competencias.

Hasta el momento han sido declaradas de interés comarcal las Mancomunidades de la Litera, Alto Gállego y Altas Cinco Villas, y más recientemente los de Ribagorza Oriental, Sobrarbe y Somontano de Barbastro (26).

(25) EMBID IRUJO, A.: «Dictamen sobre diversos problemas jurídicos relativos a la modificación de los Estatutos de la Comunidad de Albarracín», en Revista jurídica de Navarra, n.º 10, 1990.

Los Estatutos modificados fueron publicados en el BOA n.º 17, de 12 de febrero de 1992, habiéndose interpuesto por el Ayuntamiento de Albarracín recurso contencioso-administrativo n.º 70/92 A, pendiente todavía de sentencia.

(26) Por Decretos de 25 de septiembre de 1990, números 121, 122 y 123, respectivamente, las tres primeras y por Decretos de 17 de noviembre de 1992, n.ºs 188, 187 y 189, los últimos.

### C) Balance de su aplicación

Las Mancomunidades de municipios han tenido una implantación creciente, tanto en cuanto a número como a municipios asociados y variedad de fines propuestos.

Si en 1985 existían 13 mancomunidades, que agrupaban 119 municipios, actualmente son 59 las mancomunidades constituidas (24 de fin único y 35 de fines varios) y 412 los municipios mancomunados. Entre sus fines, junto a algunos tradicionales como el abastecimiento de agua, figuran otros tan variados como la promoción del turismo, brigadas de obras y servicios, gestión de residuos urbanos, servicios personales (acción social, actividades deportivas), oficinas técnicas, protección civil, transporte interurbano, desarrollo económico local (polígonos industriales, matadero comarcal).

Entre ellas hay gran variedad también en cuanto a la eficacia de su gestión y la calidad y extensión de los servicios prestados. En las mancomunidades, como organización supramunicipal que son, las tomas de decisiones y la obtención de consensos son más complejos; les afecta la renovación de sus órganos de gobierno; su gran dependencia de las transferencias de otras Administraciones condicionan y dificultan su gestión económica.

Con todas estas dificultades la experiencia parece positiva, no sólo por los servicios de carácter supramunicipal que han hecho posible gestionar descentralizadamente sino también porque el ejercicio de la cooperación intermunicipal facilita el impulso de proyectos de mayor alcance y consolida la colaboración y la solidaridad entre municipios con problemas compartidos.

### 3. Comunidad Autónoma y provincias. La Ley 8/85, de 20 de diciembre, y su aplicación

El Estatuto de Autonomía de Aragón dedica el capítulo II de su Título III a las «Relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales», con un artículo 45 del siguiente contenido literal (27):

«1. En los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios perifé-

(27) FERNÁNDEZ FARRERES, G., en «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón» citado. EMBID IRUJO, A.: «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales», REVL, 220 (1983).

ricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.

2. La Comunidad Autónoma de Aragón coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de Cortes aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y relación de las funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que según la naturaleza de la función sean indispensables para su más adecuada coordinación.

3. La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y en los Ayuntamientos, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad».

Las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las provincias han sido y siguen siendo uno de los temas más polémicos en la construcción del nuevo Estado de las Autonomías, y cuestión de importancia para el correcto y eficiente funcionamiento del sistema, pero de muy difícil solución en la práctica.

La aparición de las Comunidades Autónomas en el escenario de las Administraciones territoriales plantea forzosamente una reordenación de los papeles y misiones de las Administraciones preexistentes. En cuanto afecta a la distribución del poder político esa reordenación no podía ser sencilla, como lo demuestran las cuestiones planteadas tanto cuando Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas tienen distinta mayoría política como cuando la tienen similar.

Las Diputaciones Provinciales habían venido ejerciendo en los últimos años funciones en muy diversos ámbitos, la mayor parte de los cuales pasan a ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la distribución competencial del art. 148 CE y de los distintos Estatutos. En esa misma línea la LBRL limita los fines propios y específicos de las provincias a asegurar la prestación de los servicios de competencia municipal, mediante la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a sus obras y servicios y a la prestación de las funciones públicas necesarias (arts. 36 y ss. LBRL).

Es sabido que la fuerza expansiva de las Comunidades Autónomas —y en algunos casos, como el catalán, la propia teoría política— (28) ha

(28) MIR I BAGÓ, J.: «La reforma del régimen local a Catalunya», Barcelona, 1991.

encontrado la resistencia de las provincias a perder poder político y competencias. Los enfrentamientos sobre el papel que correspondía a cada institución tuvieron su expresión jurídica más clara en los debates planteados por la Ley catalana 6/80, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, a la que siguió la Ley 2/83, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para dicha Comunidad determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

Leyes que, recurridas como inconstitucionales, dieron lugar a las Sentencias del Tribunal Constitucional 32/81, de 28 de julio, y 27/87, de 27 de febrero. Especialmente en aquélla el TC admite que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de los ámbitos competenciales preexistentes, pero sin que ello pueda suponer un total vaciamiento de competencias y la desaparición de las provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Cuando se presenta a las Cortes de Aragón el proyecto de Ley reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las provincias se disponía, por tanto, de la doctrina de la STC 32/81, de 28 de julio, pero todavía no se conocía la suerte que iba a seguir la ley valenciana, que optaba por el sistema de declaración de interés autonómico para todas aquellas funciones que estatutariamente eran de competencia de la Comunidad Autónoma, imponiendo su coordinación. La controversia entre los papeles respectivos estaba en un momento caliente. Era importante, no obstante, afrontar el reto: la Comunidad Autónoma necesitaba robustecer su posición en el sistema institucional. Se trataba de desarrollar el Estatuto y de intentar fijar un marco jurídico de relaciones y regular lugares de encuentro y coordinación (29).

La Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, se refiere fundamentalmente a cuatro aspectos distintos de esas relaciones: la redistribución de competencias, la coordinación de los Planes Provinciales, la delegación de competencias y los instrumentos de coordinación.

(29) El discurso de presentación del proyecto de ley ante las Cortes, pronunciado por el Consejero de Presidencia CUARTERO MORENO, lo valoraba así: «El texto legal permitirá evitar que los ya considerables medios con que cuentan las Diputaciones Provinciales y el Gobierno aragonés se apliquen en el futuro de forma dispersa y desordenada, sin coordinación, y por tanto sin llegar a solucionar algunos de los seculares problemas de Aragón, a los cuales hay que aplicar los medios». Texto legales n.º 5, D. G. A., 1986.

La Ley fija, en mi opinión, un marco legal prudente y flexible. Concreta aspectos de esas relaciones con estricto respeto a la normativa constitucional y básica, como muestra que no fue objeto de impugnación. Se confiaba, sin duda, en que la integración de actuaciones en un proyecto de progreso común para Aragón, tan necesario dados los limitados recursos económicos del sector público aragonés, podía ser posible por encima de lógicas discrepancias entre formaciones o sensibilidades políticas. También es cierto que la Ley renunciaba premeditadamente a desarrollar alguna previsión estatutaria, como la articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales. Ya entonces se vieron las enormes dificultades políticas, técnicas, jurídicas y organizativas que la aplicación práctica de esa fórmula —tan oportuna en teoría— podría plantear en la realidad. La experiencia posterior ha demostrado que en este tema no se pecó de ingenuidad y que esa articulación no hubiera sido viable.

Si en algún caso la aplicación de las leyes depende para su éxito efectivo de una permanente y activa voluntad política es precisamente cuando regula relaciones entre Instituciones públicas dotadas de autonomía propia, puesto que no cabe imponer su aplicación a golpe de controversias judiciales. Si la utilidad de la coordinación como principio organizativo no es discutida por nadie, en cambio su logro continuado a través de un consenso necesario es encaje de bolillos que necesita enormes dosis de buena fe, lealtad institucional y generosidad de todos los protagonistas, que el discurrir habitual de la vida política regional no ha hecho fácil.

#### A) La redistribución de competencias.

La Ley 8/1985, de 20 de diciembre, no contiene una declaración de interés autonómico de un listado de funciones de las Diputaciones Provinciales. En su art. 2.º se remite a las futuras leyes sectoriales que, cuando atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma, exigirán el traspaso de servicios y medios personales, financieros y materiales.

La técnica utilizada para concretar esos traspasos es la de las Comisiones mixtas paritarias, en forma similar a la seguida en el proceso de transferencias entre Estado y Comunidades Autónomas, a cuyos criterios se remite subsidiariamente la Disposición adicional 3ª de la Ley (30).

(30) Las Comisiones mixtas de transferencias se regulan por D. 1/1988, de 19 de enero. Las normas de funcionamiento de las Comisiones mixtas de cada provincia se contienen en los Decretos 37/88 y 38/88, de 22 de marzo, y 71/88, de 19 de abril.

En mi opinión, el proceso de redistribución de competencias debe ser contemplado de forma global entre las Instituciones afectadas, cualquiera que sea la materia que se

La primera Ley sectorial referida al tema fue la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social. Su DA 1.ª afirma que «la Administración de la Comunidad Autónoma asume, en virtud de esta Ley, las competencias anteriormente ejercidas por las Diputaciones Provinciales en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario». A su vez, la DT 1.ª de la ley 10/89, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, reitera que «en el plazo de doce meses las Diputaciones Provinciales transferirán a la Diputación General de Aragón la titularidad y los medios personales, materiales y presupuestarios de los servicios y establecimientos de protección de menores que en la actualidad están gestionando».

Aquella Ley también ha sido la primera que ha mostrado las dificultades políticas para su cumplimiento. No ha sido hasta 1991 (31), cuatro años después, cuando se formalizaron las transferencias en esta materia con las provincias de Huesca y Teruel, y hasta 1992 cuando se ha llegado a un acuerdo con la de Zaragoza. En todos los casos, el período de negociación del traspaso ha tenido que afectar perjudicialmente a la gestión de los correspondientes servicios.

Por su parte, la Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de la Salud, previó en su DT 2.ª que «la Diputación General de Aragón establecerá con las Corporaciones locales que en la actualidad disponen de servicios y establecimientos sanitarios los convenios necesarios para transferir la titularidad de los mismos en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la presente Ley». La constatación de haber transcurrido ya dicho plazo legal sin haberse producido la transferencia de la titularidad de dichos establecimientos no hace sino reiterar la dificultad de alcanzar acuerdos sobre el contenido de los convenios necesarios, aunque ello suponga un lamentable incumplimiento de las Leyes que la Comunidad Autónoma se ha dado libremente a sí misma.

#### B) La coordinación de los Planes Provinciales de obras y servicios.

El art. 4.º de la Ley 8/85, de 20 de diciembre, se refiere a la coordinación por la Comunidad Autónoma de los Planes provinciales de coope-

negocia, sin perjuicio del necesario apoyo de técnicos especializados en cada caso. De ahí que las Comisiones de transferencias deban ser únicas por provincia. Parecen dar lugar a una interpretación distinta las Disposiciones Transitorias de las Leyes 21/89, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de la Salud, y 10/89, de 14 de diciembre, de Protección de Menores.

(31) Por Decretos 93 y 94/91, de 24 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre transferencia de funciones y servicios de las provincias de Teruel y Huesca, respectivamente, a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario (BOA n.º 66, de 31 de mayo).

ración a las obras y servicios de competencia municipal (32). La coordinación se realiza mediante la fijación de objetivos y prioridades por la Diputación General de Aragón y el posterior seguimiento de su ejecución, de la que se informa a las Cortes de Aragón. Como órgano de participación y propuesta funciona la Comisión de Coordinación para los Planes provinciales integrada por tres representantes de la Comunidad Autónoma y los Presidentes de las Diputaciones Provinciales o Diputados en quienes deleguen. La propia Ley, en su DA 2.ª, delega en las Diputaciones Provinciales el ejercicio de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma por el R. D. 1598/84, de 1 de agosto, en relación con los auxilios a los municipios para obras de abastecimiento y distribución de agua y saneamiento, previéndose que dichas actuaciones se incluyan en los correspondientes Planes provinciales (33).

La utilidad de esta coordinación entre Instituciones parece indudable: al permitir la visión conjunta de las actuaciones inversoras en servicios municipales se puede evitar la dispersión de esfuerzos o que se incurra en contradicciones en la acción sobre un mismo territorio o en la duplicidad de ayudas, superándose así la fragmentación de programas formalmente distintos.

La coordinación se puso en marcha con el Decreto 99/86, de 2 de octubre, por el que se aprobaron los objetivos y prioridades de los Planes provinciales de 1987. Anualmente se ha venido dictado el correspondiente Decreto de Coordinación (34), dándose prioridad a determinados tipos de obras (ciclo hidráulico), zonas específicas (Ribagorza, Cuencas Mineras, Moncayo-Campo de Borja) y Entes locales proponentes (Mancomunidades).

La valoración de esta coordinación nos parece inicialmente positiva, para después convertirse en insuficiente por diversas razones.

En primer lugar, la propia redacción del art. 36.2.a) LBRL («La Diputación... aprueba anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal...») parece considerar a los Planes provinciales como instrumentos o cauce principal de este tipo de inversiones; de ahí su teórica importancia. Pero en la práctica no es así. Las Diputaciones han fragmentado su actuación inversora a través de distintos planes o programas, sectoriales o paralelos, dejando reduci-

(32) El Decreto 59/86, de 4 de junio, de la Diputación General de Aragón, lo desarrolla.

(33) Por Decreto 98/86, de 2 de octubre, se desarrolló dicha delegación.

(34) D. 165/87, de 31 de octubre, para 1988; D. 175/88, de 5 de diciembre, para 1989; D. 2/90, de 23 de enero, para 1990; D. 3/91, de 22 de enero, para 1991.

da su aportación al que se sigue denominando «Plan provincial de cooperación» a cuantías irrelevantes dentro de su presupuesto global. Unos datos: En 1992, la Diputación Provincial de Zaragoza, con un presupuesto preventivo aprobado de 15.325 millones de pts. aporta al Plan de Cooperación objeto de coordinación 154 millones. La Diputación Provincial de Huesca, con un presupuesto de 11.186 millones de pts., aporta 111 millones. La Diputación Provincial de Teruel, con 5.447 millones de presupuesto, aporta 233 millones (35).

En segundo lugar, la actitud del Estado en una doble vertiente: económicamente, en cuanto ha congelado la aportación a dichos Planes. La aportación estatal en 1984 a los Planes provinciales en Aragón era de 706 millones de pesetas; en 1992, de 333 millones. (Aplíquense a la comparación de cifras los efectos de la depreciación del valor de la moneda y de la aplicación actual del IVA a las obras públicas y puede comprobarse el valor real de las actuales aportaciones en comparación con la fecha citada). Políticamente, en cuanto ha aumentado la centralización de dichos Planes a través del Real Decreto 665/90, de 25 de mayo, por el que se regula la cooperación económica del Estado a la inversión de las Entidades locales.

Esta disposición estatal supone un paso atrás en la autonomía provincial. Hasta 1978 los Planes provinciales estuvieron supeditados a la aprobación estatal; el R. D. 688/78, de 17 de febrero, dio a las Diputaciones Provinciales el verdadero protagonismo en la materia al atribuirles la competencia para aprobarlos. Pues bien, el citado R. D. 665/90 introduce de nuevo la intervención del Estado de forma decisiva: ya no se efectúa una aportación estatal global y creciente para su distribución por las Diputaciones Provinciales sino que se condiciona la aportación económica a la conformidad al Plan (36). Esta nueva intervención viene a hacer más compleja la coordinación entre Comunidad Autónoma y Diputaciones Provinciales al tener que contar con la opinión de ese nuevo interlocutor (37).

(35) Las dificultades de la coordinación y la dudosa eficacia de objetivos y prioridades, si no se pactan en su totalidad, se derivan de la imposibilidad de imponer como obligatoria una determinada aportación. Las STS de 23-6-89 y de 1-9-90, en relación con el Plan único de obras y servicios de Cataluña —incluso en este caso en que existe una especial regulación—, niegan la posibilidad de que la Generalidad pueda imponer a las Diputaciones Provinciales una aportación determinada obligatoria a dicho Plan.

(36) Art. 8.º: «El Ministerio para las Administraciones públicas analizará el Plan Provincial de cooperación a fin de acordar su participación en la financiación del mismo...». En la misma línea, la Orden de 28-7-92 sobre subvenciones a programas sectoriales para servicios de extinción de incendios.

(37) La Generalidad de Cataluña ha planteado conflicto de competencias n.º 2480/90 en relación con el mencionado R. D. 665/90.

### C) La coordinación en otros aspectos.

La ley 8/85 prevé también (art. 5.º) la creación de Comisiones administrativas que faciliten la actuación coordinada en otros aspectos. Se configuran como comisiones paritarias que tienen como funciones el intercambio de información sobre proyectos; el estudio conjunto de actuaciones de interés común, de posible financiación compartida o en la que fuera conveniente la utilización conjunta de medios personales o materiales; proponer acuerdos y convenios para la efectividad de la coordinación (38). Inicialmente se previó su funcionamiento en cuatro áreas específicas: carreteras y caminos, sanidad y bienestar social, cultura y recursos y desarrollo. Tras una etapa inicial de puesta en marcha de dichas Comisiones, hace tiempo que han dejado de reunirse. Por tanto, el intercambio de información o la preparación de convenios se efectúa, en su caso, a través de contactos personales o encuentros puntuales.

### 4. Haciendas locales y Comunidad Autónoma

El art. 53 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que «corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón *velar por los intereses financieros de los Entes locales* respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 CE. y de acuerdo con el art. 35.2 de este Estatuto».

Aragón se sitúa así entre las Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha, Cantabria, Galicia y Navarra) cuyos Estatutos hacen referencia a la competencia de tutela financiera en relación con las Entidades locales.

### A) Las Haciendas locales aragonesas

En 1991, los presupuestos de las Entidades locales aragonesas totalizaban 139.270 millones de pts. De ellos, 34.042 millones correspondían a las tres Diputaciones Provinciales y 49.865 millones al Ayuntamiento de Zaragoza, cuyas posibilidades económicas son equivalentes a las del conjunto de todos los demás municipios aragoneses. En el estrato más bajo de recursos económicos, los 611 municipios de menos de 1.000 habitantes reunían 15.493 millones de ingresos. De ellos, más de 350 municipios con recursos ordinarios inferiores a los diez millones de pesetas (39).

(38) Las regula el Decreto 60/86, de 4 de junio de la Diputación General de Aragón.

(39) Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, «Los presupuestos de las Corporaciones locales, 1991», y datos de la Dirección General de Administración Local de la Diputación General de Aragón. La carencia de medios humanos o la desidia hace que, avanzado 1992, todavía unos 150 municipios aragoneses carezcan de presupuesto de ese ejercicio aprobado legalmente. La estadística responde en esos casos —de menor importe económico— a datos que se consideran prorrogados.

La mención de estas cifras tiene por objeto situar al lector ante la realidad sobre la que se aplican las normas jurídicas, que explica la dificultad con que se encuentra un elevado número de municipios aragoneses para financiar sus gastos de funcionamiento y cualquier inversión que proyecten, y su correlativa dependencia de subvenciones y ayudas de otras Administraciones, lo que matiza decisivamente el significado real de la autonomía que formalmente tienen todos reconocida.

### B) La tutela financiera

1. En aplicación de lo dispuesto en el art. 53 EAA, corresponde a la Diputación General de Aragón autorizar la concertación de operaciones de crédito y concesión de avales por las Entidades locales, en los supuestos previstos en los arts. 49 a 56 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales (40).

Ante la demanda social de nuevos equipamientos y de muy variadas actividades las Entidades locales han efectuado en los últimos años un gran esfuerzo inversor y un incremento del gasto corriente que no se ha correspondido con un crecimiento suficiente de nuevos ingresos. De ahí la general disminución del ahorro local y el importante aumento de las obligaciones reconocidas por intereses y amortizaciones a largo plazo (el total de pasivos financieros de las Corporaciones locales aragonesas se ha duplicado desde 1989 hasta la fecha)(41).

2. Por otra parte, las Entidades locales deben remitir a la Diputación General de Aragón copia del Presupuesto aprobado (art. 150,4 LHL) y de su liquidación. Se trata de una información del mayor interés, no sólo en cuanto facilita el seguimiento de la legalidad económica sino también en cuanto hace posible el conocimiento del sector público local y de su evolución, a efectos de la programación de cualquier actuación.

El Estatuto de Autonomía no contiene referencia a un posible órgano especializado en materia de fiscalización económica y contable. En Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana las respectivas leyes

Las exigencias del Estado de Derecho y de la correcta administración de los fondos públicos debieran condicionar la efectividad de cualquier ayuda o subvención a la aprobación del presupuesto municipal, como se prevé en Navarra.

(40) El ejercicio de dicha tutela financiera se inició con el Decreto 80/86, de 31 de julio, de la Diputación General de Aragón, que lo atribuye al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

(41) En cifras redondeadas, si a comienzos de 1985 dichos pasivos financieros totalizaban 15.000 millones de pts., al iniciarse 1989 habían ascendido a 37.000 millones. Al final de 1991, tras el ciclo electoral, se sitúan en 90.000 millones, comprendiendo créditos a corto, medio y largo plazo, emisiones de deuda y créditos en moneda extranjera.

reguladoras de su Consejo o Sindicatura de Cuentas han extendido su actividad fiscalizadora al control sobre la actuación financiera de las Corporaciones locales. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 187/88, de 17 de octubre, y 18/91, de 31 de enero, resolviendo los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra las leyes catalana y gallega respectivamente, han considerado que esta fiscalización puede formar parte del contenido de la tutela financiera asignada por los Estatutos, siempre que no coloque a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia jerárquica y que se respete la posición de supremacía del Tribunal de Cuentas (42).

3. No se recoge en el Estatuto la previsión de que las Entidades locales perciban su participación en los ingresos del Estado a través de la Comunidad Autónoma, posibilidad incluida en otros Estatutos de Comunidades Autónomas que también ejercen la tutela financiera, como Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña y Galicia.

A la aprobación de dichos Estatutos la redacción de dicha cláusula dejó abierta la posibilidad de que tuviera cierta trascendencia. Al hacerse constar que la Comunidad Autónoma perceptora inicial de esos ingresos por participación en los ingresos estatales «los distribuirá con los criterios legales que se establezcan», pudo interpretarse que esos criterios *legales* podrían ser fijados por ley de las Comunidades Autónomas, lo que hubiera supuesto la facultad de reordenar esa distribución con criterios de reparto peculiares. Esa pretensión ha quedado frustrada tras la Sentencia del tribunal Constitucional 96/90, de 24 de mayo, que, frente a los recursos de inconstitucionalidad de Cataluña y Galicia contra la Ley 50/84, de presupuestos generales del Estado para 1985, declara reservada al Estado la fijación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado. La trascendencia práctica de dicha norma queda, por tanto, muy disminuida: la Comunidad Autónoma actúa como mero agente transmisor del pago de la participación, sin capacidad para variar en nada sus condiciones y compartiendo a veces, además, los reproches cuando se producen retrasos en su pago imputables al Estado.

### C) La cooperación económica de la Comunidad Autónoma a las Entidades locales

1. En los Presupuestos de la Comunidad Autónoma se incluyen anualmente diversas transferencias corrientes y de capital destinadas a las Entidades locales. Cooperan a la financiación de actividades e inver-

(42) El Estado ha desistido del recurso de inconstitucionalidad 794/85 presentado contra la Ley 6/85, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad valenciana.

siones gestionadas por éstas, bien por su especial interés bien por tratarse de materias en las que existen competencias concurrentes.

Dichas transferencias se incluyen en los programas de los distintos Departamentos y, en general, están condicionadas por un destino finalista, en cuanto se aportan a las Entidades locales para la ejecución de obras, gestión de servicios y realización de actividades concretas y relacionadas con el correspondiente programa de actuación. En algunos casos especiales, como el de las Mancomunidades intermunicipales, existen transferencias corrientes incondicionadas como apoyo a su funcionamiento.

El conjunto de transferencias destinadas a las Entidades locales en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma ha venido experimentando un incremento sostenido. Si en 1987 sumaba un total de 858,4 millones de pesetas, en 1992 han ascendido a 7.978 millones (43). Ello supone un acercamiento de la gestión de esos programas a las Entidades locales y un incremento de su capacidad de actuación puesto que, incluso en el caso de transferencias finalistas, conservan un amplio margen de acción en la propuesta y configuración de sus proyectos y en la posterior gestión de las ayudas concedidas.

Al objeto de avanzar en la consideración unitaria del conjunto de esas transferencias la Ley 11/89, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1990, instituyó el denominado Fondo de Cooperación Local, que han mantenido la Ley 3/91, de 10 de enero, y la vigente Ley 6/92, de 4 de mayo (DA 4.<sup>a</sup>), de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992.

El Decreto 115/92, de 10 de junio, desarrolla su regulación así como la de la Comisión que tiene a su cargo la emisión de informes sobre las propuestas de concesión de ayudas con cargo al mismo. De las concedidas se efectúa anotación en el Registro de subvenciones y ayudas a las Entidades locales, creado por el Decreto 3/88, de 19 de enero, y relación de las ayudas concedidas se publica periódicamente en el Boletín Oficial de Aragón.

2. Las Entidades locales —no sólo en Aragón, sino en la generalidad de las Comunidades Autónomas— han venido aspirando a conseguir el reconocimiento de transferencias incondicionadas —automáticas y periódicas— en concepto de participación en sus ingresos, como recur-

(43) Las publicaciones referidas al Fondo de Cooperación Local de la Diputación General de Aragón de 1990 y 1991 (colección «Temas de Administración Local», D. G. A.) contienen el resumen numérico de las transferencias por programas y Departamentos, así como las normas de concesión y convocatorias de las distintas ayudas.

so complementario que contribuya a garantizar la suficiencia de sus Haciendas. Esta pretensión tiene su origen en las previsiones del art. 142 CE y 2.1.c) y 39 de la Ley de Haciendas locales, en cuanto sitúan entre los posibles ingresos de las Haciendas locales la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El tema, dada su importancia, merece un comentario. El art. 142 CE señala que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones locales y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los tributos propios, su capacidad recaudatoria depende de la normativa estatal que los regule y del ejercicio del ámbito de autonomía fiscal que tienen las Corporaciones locales para graduar los tipos aplicables y gestionarlos eficazmente. Por lo que se refiere a la competencia estatal, es un hecho el fracaso de la tan esperada Ley de Haciendas locales, como lo demuestran las generalizadas dificultades económicas de las Entidades locales, agravadas por la ineficaz gestión de los valores catastrales en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la demorada y conflictiva puesta en vigor del Impuesto sobre Actividades Económicas. También es muy distinto el grado de esfuerzo fiscal de las diversas Corporaciones.

En cuanto a la participación en los tributos del Estado, la aplicación del porcentaje establecido para el quinquenio 89/93, tras amplia negociación entre Estado y FEMP, no parece ser ya suficiente, ni existe acuerdo en su liquidación ni puntualidad en su pago. La importancia de esta fuente de ingresos, su justificación y la responsabilidad del Estado son evidentes. Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 96/90, de 24 de mayo, «la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado prevista en el art. 142 CE constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido, ello sin perjuicio de que aquella participación viene constituyendo hoy en día para numerosas Entidades locales la única garantía de supervivencia financiera». E insiste el Tribunal: «es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales y de solidaridad y equili-

brio territorial mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado».

En el caso de Aragón, su estructura municipal perjudica además a la mayor parte de sus municipios puesto que quedan incluidos en el estrato de población inferior a efectos de su ponderación para el reparto de esa participación estatal (si el coeficiente multiplicador aplicable a la población de un municipio de menos de 5.000 habitantes es 1,00, el aplicable a la población de otro de más de 500.000 habitantes es 2,85). De ahí que 709 municipios aragoneses se vean más perjudicados comparativamente en ese reparto; solo Zaragoza puede considerarse beneficiado, al estar incluido en el estrato de población de mayor ponderación.

Por lo que se refiere a la participación de los Entes locales en los tributos de la Comunidad Autónoma ha de observarse que la Ley de Haciendas locales (art. 39.2) remite esa participación a los tributos *propios* de la Comunidad Autónoma (44). Ahora bien, la Hacienda autonómica aragonesa se ha venido nutriendo sustancialmente de tasas, motivadas por la prestación de servicios concretos, y de impuestos *cedidos* por el Estado, cuyo producto trata de garantizar la cobertura del coste del ejercicio de las competencias transferidas. De ahí que difícilmente haya podido detraerse una cantidad significativa de esos ingresos en favor de las Entidades locales, como transferencias incondicionadas, sin dejar de prestar determinados servicios o sin transferirlos simultáneamente. Salvo, en todo caso, en relación con aquella parte de dichos ingresos que supongan un excedente financiero producido por la evolución favorable de su gestión recaudatoria, superior a la necesaria estrictamente para compensar los costes de los servicios transferidos en su día por el Estado.

A pesar de esas limitaciones financieras hace tiempo que se viene estudiando por la Diputación General de Aragón la posible estructuración de un fondo incondicionado de transferencias a las Entidades locales que pueda reforzar sus Haciendas y contribuir a un mejor equilibrio territorial (45).

(44) De ahí la lógica del intento de la Ley 15/84, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad municipal de Madrid, que se pretendía financiar con el producto de un recargo autonómico sobre el IRPF. Si se quería tener financiación adicional para un Fondo de transferencias corrientes y de capital había de afrontarse. Ese intento ha sido abandonado, a pesar de ser declarado ajustado a la Constitución por la Sentencia 150/90, de 4 de octubre, al ser derogada aquella Ley por la posterior 10/90, de 4 de diciembre.

(45) Han establecido ya Fondos de este tipo, en cuantías variables y con distintos criterios de reparto, Andalucía, Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha. En Cataluña se destina a los Consejos Comarcales.

### 5. *Las Leyes sectoriales autonómicas y las Entidades locales*

A la legislación de las Comunidades Autónomas corresponde regular, al crearlas, el ámbito competencial de las Entidades locales de existencia no necesaria, como comarcas, áreas metropolitanas y entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Por otra parte, al referirnos a las provincias hemos ya aludido a algunos aspectos sectoriales al comentar los problemas de la redistribución de competencias y las diversas fórmulas de relación con las Comunidades Autónomas.

Incluso en relación con los municipios, entidades locales básicas por excelencia, la legislación autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción pública tiene gran importancia al poder completar la configuración de su ámbito real de actuación (arts. 2 y 25 LBRL). Ha de aludirse a ella, por tanto, aun someramente, como dato necesario a tener en cuenta para juzgar sobre las relaciones entre ambos niveles de Administración.

Nos hemos de limitar aquí a una breve referencia a la legislación sectorial aragonesa (46) que alude a los municipios bien regulando aspectos competenciales bien articulando fórmulas de interrelación.

#### A) La coordinación de las Policías locales

El Estatuto de Autonomía, en su art. 35.1.22, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia respecto de la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales.

La Ley 7/87, de 15 de abril, de Coordinación de las Policías locales de Aragón, fija los criterios básicos de esa coordinación y las funciones que comprende (normas marco de organización y funcionamiento, criterios de formación y selección, homogeneización, colaboración e información mutua) y crea una Comisión de Coordinación, con participación de municipios y sindicatos, como órgano consultivo y de propuesta.

En desarrollo de esa competencia la Diputación General de Aragón ha aprobado diversas normas: Reglamento marco de organización, por Decreto 222/91, de 17 de diciembre, y 12/92, de 18 de febrero; Decreto 215/91, de 17 de diciembre, que crea el Registro de Policías; Decreto 121/92, de 7 de julio, que regula su uniformidad. La Escuela de Policías locales de Aragón ha sido creada por Decreto 103/92, de 26 de mayo, habiéndose formalizado convenio con el Ayuntamiento de Zaragoza para la utilización de las instalaciones de su Academia de Policía con tal

fin. Por otra parte, programas de subvenciones anuales vienen apoyando la modernización y mejor dotación de medios de los distintos Cuerpos de Policía local.

#### B) Acción social

La Ley 4/87, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social, regula la colaboración de los municipios (arts. 6, 7 y 34), sus competencias (arts. 11, 24 y 25) y su participación en el Consejo Aragonés de Bienestar Social (art. 33).

#### C) Cultura

Las Leyes 6/86, de 28 de noviembre, de archivos de Aragón; 7/86, de 5 de diciembre, de museos de Aragón, y 8/86, de 19 de diciembre de bibliotecas de Aragón, prevén la integración de los establecimientos municipales respectivos en el sistema regional correspondiente.

#### D) Sanidad

La Ley 5/86, de 17 de noviembre, de salud escolar, se refiere a la colaboración municipal en este campo (art. 19).

La Ley 2/89, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de la Salud, dispone la integración en el mismo de los establecimientos de las Corporaciones locales y regula su participación en los diversos órganos de dirección del Servicio, áreas y zonas de salud.

#### E) Comercio

La Ley 9/89, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial de Aragón, regula las competencias municipales en relación con mercadillos y venta ambulante (arts. 17, 26 y 27); condiciona las aperturas de establecimientos de gran superficie (arts. 14, 15 y DT 4.<sup>a</sup>), y prevé la presencia de las Corporaciones locales en la comisiones provinciales de equipamientos comerciales y en la Comisión de reforma de las estructuras comerciales (arts. 16 y 65).

### III. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. Desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía en 1982, la Comunidad Autónoma ha afirmado y consolidado su presencia ante las Entidades locales, con las que mantiene relaciones continuas. El ejercicio de las funciones de tutela, la titularidad de competencias concurren-

(46) Puede encontrarse un examen de la misma en la obra colectiva «Derecho público aragonés», dirigida por A. Embid Irujo, Zaragoza, 1190.

tes en muchos campos de acción, la cooperación económica creciente y la búsqueda conjunta de respuestas a los más diversos problemas ha hecho habitual esa relación, modificando profundamente la situación de partida.

Este proceso de interrelación está llamado a continuar y profundizarse, en una sociedad en que la soledad y el aislamiento institucional son estériles. Por cercanía y mejor comprensión de una realidad compartida el interlocutor lógico habitual de las Entidades locales será cada vez más la respectiva Comunidad Autónoma. Aunque el régimen jurídico de la Administración local tenga un carácter bifronte (STC 84/82, de 23 de diciembre), resultado de la acción concurrente de Estado y Comunidades Autónomas, las relaciones habituales de colaboración en la gestión ordinaria de los servicios públicos han de darse entre Entidades locales y Comunidades Autónomas. Por ello el Estado debiera plantearse completar las transferencias a las Comunidades Autónomas de todas aquellas competencias de ejecución que retiene en esta materia.

2. En concordancia con esta realidad, cuando se plantea la reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del art. 143 CE, por haberse cumplido el plazo establecido en el art. 148.2 CE, parece obligado recoger en el Estatuto reformado la competencia exclusiva en materia de régimen local, reconocida ya a otras Comunidades Autónomas.

La trascendencia práctica del reconocimiento de esta competencia exclusiva puede no ser grande en estos momentos. Ya hemos razonado que el desdibujamiento e imprecisión del concepto «régimen local», la interpretación amplia de la Disposición adicional primera de la Ley 7/85 y la propia amplitud y detalle de la normativa básica estatal han igualado la capacidad de innovación de todas las Comunidades autónomas en relación con su Administración local.

Pero, aún así, el reconocimiento de la competencia como propia y exclusiva es una pretensión legítima y útil. Permitiría prescindir de interpretaciones polémicas o limitadoras, afirmando el título competencial, así como estar en condiciones de ejercitar cuantas posibilidades puedan derivarse de cualquier modificación de la legislación básica estatal.

3. En octubre de 1991, la Diputación General de Aragón remitió a las Cortes de Aragón una comunicación sobre «Propuestas para una política de organización territorial de Aragón», en la que se recogía un análisis de la situación actual de la Administración local aragonesa y de las líneas de actuación que se estimaban precisas para su modernización.

Tras su debate, fueron aprobadas por unanimidad de todos los grupos políticos siete resoluciones referidas a las fases de la organización

territorial, al modelo de organización territorial, descentralización en cascada, fondo autonómico de cooperación, comarcalización, área metropolitana de Zaragoza y tareas de las provincias (47).

4. El primer proyecto de Ley remitido a las Cortes en cumplimiento de dichas resoluciones ha sido el de comarcalización de Aragón (48). Cuestión ésta que ha sido, desde antiguo, objeto de estudios y debates numerosos tanto científicos como políticos (49).

El art. 5.º del Estatuto de Autonomía dispone que «una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas» (50). Hay que entender por ello que la comarca no tiene en Aragón el carácter de elemento necesario de su organización territorial y se configura como un ente contingente en función de la decisión que adopte el legislador autonómico, de acuerdo con la legislación básica estatal (Doctrina de la STC 214/89, de 21 de diciembre refiriéndose al caso de Galicia).

La fórmula de comarcalización propuesta en el proyecto de Ley presentado configura la comarca —a diferencia del modelo catalán—, como una Entidad local de origen netamente municipal, que no se impone obligatoriamente en todo el territorio aragonés, aunque su generalización parece deseable al final del proceso. Sus funciones van dirigidas al apoyo del pequeño municipio, como fórmula alternativa a posibles fusiones e incorporaciones que no se estiman viables, y a la prestación de servicios de carácter supramunicipal, por razones económicas o territoriales, que le puedan ser delegados por la provincia y la Comunidad Autónoma. Se trata de hacer posible una red de entidades capaces de gestionar eficazmente las directrices de ordenación del territorio y de garantizar un mayor equilibrio territorial, lo que desde la

(47) Dicha comunicación, presentada y defendida en la sesión plenaria de las Cortes de 22 de noviembre de 1991 por el Consejero de Presidencia Sr. BIEL RIVERA, y completada con datos estadísticos y gráficos, así como las resoluciones aprobadas se contienen en la publicación n.º 6 de la colección «Temas de Administración local», D. G. A., 1991.

(48) Publicado en BOCA n.º 38, de 29 de junio de 1992.

(49) Por lo que se refiere a los estudios, citemos por su carácter globalizador «Aragón, espacio económico y división comarcal», de ROYO VILLANOVA, C., CAI, Zaragoza, 1978, y «Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón», de BIELZA DE ORY, V., DGA, 1992. En el aspecto político, la comarca se alude en todos los documentos regionalistas, desde el proyecto de Bases para el Estatuto de la Unión Regionalista de 1923, el Anteproyecto de Estatuto de Caspe de 1936, o el proyecto de los Cinco Notables de 1936; hasta la Declaración regionalista de la Comunidad General de Aragón de 1976, o el Anteproyecto de Estatuto del Colegio de Abogados de Zaragoza de 1977.

(50) Comentado por FATAS CABEZA, G. y BERMEJO VERA, J. en los «Comentarios al Estatuto...» ya citados.

simple óptica municipal es imposible. En resumen, se ofrece a los municipios una nueva fórmula de organización, dotada de estabilidad, de ámbito territorial adecuado y de competencias gestionables sin mayor incremento del gasto público global. Supone avanzar en la línea iniciada con las Mancomunidades de municipios, cuya experiencia se trata de aprovechar, consolidando los logros obtenidos por la cooperación intermunicipal.

5. Otros aspectos de la organización territorial que deben ser objeto de atención legislativa en los próximos meses, en virtud de las resoluciones aprobadas por las Cortes aragonesas, son la regulación general de las Entidades locales y el área metropolitana de Zaragoza. El proyecto de Ley sobre las Entidades locales, atendiendo al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, habrá de referirse a la alteración de términos municipales, regímenes municipales especiales, relaciones interadministrativas (incluyendo la posibilidad de delegaciones y transferencias de competencias en las Entidades locales) y a la organización complementaria.

El área metropolitana de Zaragoza, tema de actualidad por las crecientes interrelaciones entre los municipios de su amplia área de influencia, viene concitando diversos estudios referidos a sus ejes y a su conjunto. La coordinación de la planificación urbanística y la prestación conjunta de algunos servicios parece ya necesaria. Las dificultades de anteriores experiencias metropolitanas en España y la lógica divergencia de intereses entre los municipios afectados hace muy delicado el tratamiento jurídico del tema.

6. En cualquier caso, el análisis de la realidad local aragonesa nos lleva a subrayar ideas como cooperación, coordinación, solidaridad, puesto que la autonomía —con todas sus limitaciones— la damos por suficientemente destacada y ponderada.

La realidad demográfica, el envejecimiento de la población, el desequilibrio territorial, la limitación de medios del sector público aragonés —que va a verse agravado por la crisis económica— exigen planteamientos conjuntos y solidarios para hacer accesibles los servicios esenciales a todos los ciudadanos y mantener vivas las diversas zonas del territorio. Propiciar esas relaciones y hacer más fácil esa interdependencia son los retos de cualquier regulación jurídica o programa de actuación que aborde la modernización y reforma de la Administración local aragonesa.