

La organización territorial propia de Aragón

Gloria MELENDO SEGURA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL. – II. LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: UN SEGUNDO ESTADIO DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONSTITUCIONAL. – III. LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y EL RÉGIMEN LOCAL EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN: 1. La concreción del modelo de organización territorial propia. El Título VI. Peculiaridades. La consolidación de las Comarcas. 2. La organización territorial y el régimen local como competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma. – IV. A MODO DE CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

El título del presente estudio requiere en primer lugar una delimitación conceptual de sus propios términos. Cuando se habla de organización territorial se alude, por una parte, a la propia distribución territorial del poder en el ámbito de una Comunidad. Pero con esta misma expresión, nos queremos referir al régimen local en sentido amplio, así como a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre este ámbito; aspectos todos ellos objeto de regulación en el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril. La regulación de nuestro actual Estatuto en esta materia presenta aspectos de gran novedad respecto de la regulación en el anterior Estatuto, entre las cuales podemos citar como más relevantes la consagración de las Comarcas como entidades locales de carácter necesario, o la inclusión de un título propio y específico dedicado a la materia, regulación hasta ahora contenida únicamente en la legislación ordinaria, tanto estatal como autonómica.

De modo que la mera incorporación de esta regulación al Estatuto de Autonomía es sin duda el elemento que convierte a esta materia en merecedora de una atención individualizada dentro de un estudio jurídico de nuestro nuevo Estatuto; ello sin perjuicio de que además, el análisis del contenido material de la citada regulación, como veremos, refuerza su relevancia desde el punto de vista de garantía de la tan reivindicada “autonomía local”. Este

principio estaba hasta ahora garantizado por la Constitución y definido por la legislación ordinaria, pero no por los Estatutos de Autonomía.

Es decir, la regulación actual en el vigente Estatuto de Autonomía viene sin duda a colaborar en la aportación de eficaces instrumentos jurídicos para avanzar en el proceso que el profesor Díez Picazo ha calificado como “La segunda descentralización política: del Estado autonómico al municipal.” De modo que el Estatuto de Autonomía de Aragón comparte con los demás estatutos de reciente renovación el espíritu de reforma común a todos ellos que en esta materia ha llevado a la doctrina especializada a hablar con reiteración de la llamada “interiorización de la Administración local en los Estatutos de Autonomía”. Hasta la fecha, hablar de Administración local suponía hablar de la organización territorial del Estado a través de tres niveles territoriales diferentes, esto es, Estado central, Comunidades Autónomas y Administración local; de modo que las entidades locales constituían una manifestación del poder del Estado de organizar la totalidad de su territorio. Sin embargo con la citada interiorización de la Administración local en los Estatutos de Autonomía se trata precisamente de atribuir a las entidades locales un carácter más autonómico, es decir, caracterizarlas como una forma de organización del territorio propio de cada una de las Comunidades Autónomas, pudiendo por lo tanto a través de las mismas plasmar las singulares particularidades territoriales de cada una de ellas. Se trata en definitiva de perfilar la competencia sobre organización territorial diferenciándola de la competencia sobre régimen local y asumiéndola como exclusiva.

Con el objetivo de analizar esta regulación novedosa, realizaré en primer lugar un estudio de la repercusión de la propia inserción de esta regulación en el Estatuto, para a continuación llevar a cabo un análisis del contenido de la misma, incluyendo la regulación del Título VI por un lado; y dedicando a continuación un apartado especial a la delimitación y alcance de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia, y todo ello matizando tal labor con la exposición, en términos comparativos, del tratamiento recibido por esta cuestión en otros coetáneos Estatutos de Autonomía, así como con la humilde valoración crítica de quien suscribe el presente estudio.

II. LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: UN SEGUNDO ESTADIO DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONSTITUCIONAL

Los nuevos Estatutos de Autonomía recientemente reformados se caracterizan por integrar en su contenido un apartado específico para delimitar la organización territorial propia, es decir, vienen a definir los elementos básicos de una estructura que vertebré todo el territorio de la Comunidad Autó-

noma, que les permita plasmar a través de la misma las peculiaridades del territorio de cada Comunidad Autónoma.

Partiendo de esta primera idea, sin embargo, el grado de interiorización de esta organización territorial que se pretende ha sido distinto en cada una de ellas. Así, existen múltiples supuestos: determinaciones terminantes en el propio estatuto de la estructura territorial (como es el caso de Aragón); remisión de esas definiciones a lo que el legislador autonómico disponga; e incluso en ocasiones afirmaciones sobre la funcionalidad y cometidos de algunas piezas singulares, señaladamente las Diputaciones Provinciales en la dinámica de una nueva estructura territorial.

La gran diferencia por lo tanto, respecto de la situación anterior a estos nuevos Estatutos, está en la ubicación de estas previsiones, que antes sólo encontrábamos en el nivel de la legislación autonómica y hoy en cambio en el propio Estatuto; esto es, una diferenciación cuya relevancia descansa en la diversidad de rango de la norma que contiene tales pronunciamientos. Por ello se habla hoy de los nuevos Estatutos como un nuevo estadio de “garantía institucional” de la organización territorial propia de las Comunidades Autónomas. El término garantía institucional se concibe como un reducto en el que es posible ciertamente la acción del legislador, pero sobre el que éste carece de una facultad de disposición total e inmediata. Así, de este concepto resultan dos rasgos fundamentales:

- que las garantías institucionales protegen instituciones que se presentan en el momento constituyente ya conformadas y bien definidas;
- que la institución garantizada ha demostrado sobradamente su vigor y por ello ha dejado bien visibles sus rasgos en la conciencia colectiva.

La importancia de la organización territorial la hizo en su día merecedora de un título especial en la Constitución española de 1978 (título VIII). A partir de la configuración por nuestra Constitución del Estado autonómico, las Comunidades Autónomas ostentan competencias para llevar a cabo su organización territorial propia. Pero si hasta ahora esa garantía institucional de la organización territorial propia de las Comunidades Autónomas la encontrábamos sólo en la Constitución, a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía (con matices cada uno de ellos) tal garantía institucional está dotada de un segundo estadio en el ámbito estatutario. Es decir, los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas han venido a reconocer expresamente como competencia de la Comunidad Autónoma la organización territorial propia.

El Estatuto de Autonomía de Aragón —como no podía ser de otra manera— no ha quedado fuera de este fenómeno que algunos autores han denominado “interiorización por los Estatutos del régimen local” como después veremos.

De modo que hoy los Estatutos de Autonomía recogen una organización territorial concreta y determinada, cuyos niveles se garantizan estatutariamente con el carácter de necesarios, convirtiendo así tal delimitación en indisponible para el legislador autonómico ordinario. Y la tan celebrada relevancia de esta incorporación al Estatuto de una organización territorial concreta y propia descansa en el hecho de que viene a superar el argumento hasta ahora utilizado por la doctrina constitucional relativa a la constitucionalidad de las previsiones de la Ley de bases de régimen local sobre por ejemplo las Comarcas; cuestión ésta cuya constitucionalidad fue puesta en duda por diferentes Comunidades Autónomas en sendos recursos, resueltos en la doctrina fijada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre. En ella, el Tribunal Constitucional enjuiciaba si las reglas establecidas en la LBRL sobre la creación de las comarcas y sobre régimen jurídico de las parroquias rurales vulneran las competencias sobre organización territorial asumida por el Estatuto Gallego. Y así se dijo *“que de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto Gallego, la comarca no se configura como una entidad necesariamente integrante de la organización territorial de la Comunidad Autónoma; y este hecho conlleva como efecto fundamental que la regulación y constitución de las comarcas en Galicia no puede considerarse como resultante de la potestad de autoorganización de la propia Comunidad Autónoma, sino antes bien, como una consecuencia de la competencia legislativa que sobre el régimen local ha asumido estatutariamente. Y en consecuencia las Comarcas no aparecen dotadas de ninguna garantía estatutaria, al no ser sino entes contingentes en función de la decisión que adopte el legislador autonómico, el cual, si bien podrá disponer sobre la constitución y creación de tales entes, deberá hacerlo, en todo caso, con sujeción a las exigencias determinadas por la legislación básica estatal.”*

De esta sentencia resulta destacable que el Tribunal Constitucional admitió que el techo competencial podía ser mayor al asumido en aquel momento por el Estatuto Gallego en relación con la creación de entes territoriales, siempre que en los respectivos Estatutos se establecieran dichos entes con carácter necesario, al encuadrarse así dicha facultad no ya en la competencia de régimen local —sometida a las bases estatales— sino en la de autoorganización, que sí es competencia exclusiva.

Con los nuevos términos utilizados en los actuales Estatutos estamos por lo tanto ante ese aumento del alcance del techo competencial, que sin embargo no nos permite hablar de “exclusividad” si recordamos la también doctrina del TC en el sentido de que incluso en estos supuestos de existir un perfil competencial relativo propiamente a la organización territorial, debido al juego combinado de los artículos 137 y 140 de la Constitución, el Estado puede retener al efecto ciertas competencias.

En segundo lugar, y refiriéndonos al segundo aspecto de este epígrafe, también resulta novedoso en los Estatutos, la incorporación expresa a su con-

tenido del principio de autonomía local. Hasta ahora este principio lo garantizaba la Constitución en términos abstractos, siendo el legislador estatal el que a través de unas bases dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE, ha definido el espacio a reservar para el desarrollo competencial de la autonomía local. Sin embargo, la regulación que hoy contienen sobre organización territorial los nuevos Estatutos de Autonomía ha dado lugar a que sean muchos los autores que han planteado la progresiva evolución de la “autonomía local” desde la Constitución. Entre ellos resulta de obligada cita el profesor Tomás Font quien pone de manifiesto cómo la Constitución contiene en su artículo 141 el principio de autonomía local, reconociendo el mismo nivel de autonomía a las entidades locales que a las Comunidades Autónomas. Pero la práctica y el devenir político, han hecho que el proceso de descentralización regional haya asumido por completo el protagonismo, hasta tal punto que la descentralización local ha ido quedando aparcada, y sólo se ha ido plasmando en la supresión de los controles administrativos de oportunidad y la mayoría de los de legalidad a los que tradicionalmente estaban sometidos los entes locales en nuestro derecho. Además, la consolidación de las Comunidades Autónomas ha supuesto en términos generales una reducción de las competencias de los Entes locales, fruto —como más adelante veremos— de una errónea interpretación y aplicación de la doctrina de la Administración única, derivada del principio de subsidiariedad.

Entiendo que precisamente por las razones expuestas, hasta ahora ha aparecido siempre el término autonomía local como enfrentado con el poder de las Comunidades Autónomas; y el Estado en cambio, como garante del mismo. En diversas ocasiones ha puesto el profesor Font de manifiesto la disfunción de tal articulación, cuando la mayor garantía para la autonomía local la debería proporcionar el Estatuto de Autonomía. Pero es cierto que no fue así en los Estatutos de los años ochenta, que han dado lugar a un exceso de legislación básica estatal regulando esta materia.

Sin embargo, parece que en los nuevos Estatutos de Autonomía nos encontramos ante un proceso de reordenación del sistema. Y en este sentido, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, podemos sostener que el Estatuto es superior al legislador estatal básico y al propio legislador autonómico. De modo que ahora sí el Estatuto es el parámetro de las normas autonómicas sobre régimen local. Esta tesis ha sido mantenida por la más elaborada teoría en el ámbito catalán, donde se ha hablado del “expansionismo del concepto de Estatuto como bloque de constitucionalidad.”

Hasta ahora la escueta regulación de la materia en la Constitución y su dilatada y única regulación a través de la legislación básica estatal había dado lugar a que el propio Tribunal Constitucional entendiera que esta ley de bases viene a cumplir una labor cualificada en el ordenamiento jurídico, estable-

ciendo el estatuto básico del autogobierno local y colmando el silencio constitucional, incorporándola en el bloque de constitucionalidad. No cabe duda de que con la incorporación de este régimen local (en diferente medida) a los Estatutos como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas y sin lugar a dudas elemento integrante del citado bloque de constitucionalidad, viene éste, así como la regulación en él contenida, a ocupar una posición preponderante por encima incluso de la legislación básica estatal.

De modo que hoy el Gobierno local constituye materia estatutaria. Y sin lugar a dudas tal incorporación supone un avance efectivo para garantizar la verdadera “autonomía local” en los siguientes términos:

- se admite por un lado que los Estatutos puedan contener singularidades a lo que puede entenderse como régimen local común.
- se incorpora a la garantía constitucional de la autonomía local, una nueva garantía estatutaria.
- los Estatutos incorporan un contenido sobre la autonomía local similar al contenido de la Carta Europea de Autonomía Local, esto es, “derecho a participar y ordenar en asuntos públicos.”
- otro aspecto básico que incorporan es la regulación de las relaciones entre gobierno local y Comunidades Autónomas. En los anteriores, esta materia había sido únicamente objeto de una regulación parcial, fruto sin duda de la desconfianza en los pactos autonómicos.

III. LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y EL RÉGIMEN LOCAL EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

1. La concreción del modelo de organización territorial propia. La regulación del Título VI. Peculiaridades. La consolidación de las Comarcas

Nos adentramos ahora en la organización territorial propia regulada en el Estatuto de Autonomía de Aragón. La primera cita que encontramos en el Estatuto sobre el territorio (artículo 2) pone ya de manifiesto la interiorización que el Estatuto quiere llevar a cabo respecto de los tres niveles que consolida como integrantes de la citada organización territorial. Así, reza su tenor literal: *“El territorio de la Comunidad Autónoma se corresponde con el histórico de Aragón, y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza.”* Con la cita de una cualquiera de las diferentes estructuras territoriales referenciadas se hubiera comprendido la totalidad del territorio. Pero no se hace así, si no que desde el principio se citan los tres niveles de organización territorial, aun con el riesgo de caer en una redundancia como la de este artículo.

A continuación, ya en el artículo 5 se hace referencia a la “*estructura de la organización territorial de Aragón en municipios, comarcas y provincias.*” La dicción del actual artículo 5 es de gran relevancia por su nuevo contenido respecto del artículo 5 del anterior estatuto donde con carácter necesario se estructuraba la organización territorial en tan solo municipios y provincias; mientras que la existencia de las Comarcas se preveía tan sólo como una posibilidad hipotética que debía crearse por una ley de Cortes. Sin embargo, hoy se configuran como integrantes de la organización territorial propia de Aragón no sólo las entidades locales básicas y necesarias de la CE, esto es, municipios y provincias; sino también las Comarcas, cuya existencia ya consolidada e indiscutible viene a institucionalizarse mediante su incorporación al Estatuto. Por esta razón, algunos autores han utilizado, respecto de Aragón, la expresión de “*organización territorial comarcalizada*”.

Otra de las novedades del Estatuto de Autonomía de Aragón vigente, en términos comparativos con el anterior es la inserción en él de un título propio dedicado a la Organización territorial, ausente en el anterior. Nos referimos al Título VI del Estatuto, que bajo la rúbrica “Organización Territorial y Gobierno Local” viene a integrar con el rango de la norma estatutaria los dos aspectos relevantes para el régimen local: por una parte la delimitación de la organización territorial con la definición y rasgos fundamentales de cada una de las entidades locales que la configuran; así como los principios de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales (único elemento cuya regulación —con diferencias— contenía en el anterior Estatuto), y el Consejo local de Aragón.

Comenzamos por la regulación que se contiene del municipio, la cual se inicia con la delimitación de su naturaleza como *entidad territorial “básica”* de Aragón, cuyo gobierno y administración corresponde al Ayuntamiento. Con ello, se incorpora al Estatuto la naturaleza y características fundamentales de los mismos, que hasta ahora se contenían únicamente en la Ley 7/99 de Administración Local de Aragón, así como en la LBRL.

Otro aspecto relevante de la regulación es la garantía de la autonomía local como un segundo estadio de esta autonomía consagrada ya en la Constitución. La efectividad de la garantía que el Estatuto infiera a la autonomía local se halla en conexión con la necesaria garantía de suficiencia financiera de cuya regulación nos ocuparemos más tarde.

Esta regulación que el Estatuto de Autonomía de Aragón ha incorporado respecto de los municipios y la garantía de su autonomía para el ejercicio de las competencias propias, sin embargo no alcanza a concretar el ámbito funcional de la autonomía local del modo como se ha hecho en el Estatuto de Cataluña, esto es, incorporando expresamente un listado de competencias que les corresponden a los municipios. Hasta ahora tal delimitación la encon-

trábamos en la LBRL y en las respectivas leyes autonómicas de administración local. Pero parece clara la supremacía del Estatuto sobre la legislación ordinaria, incluso aunque ésta sea estatal básica; en este sentido se ha extendido en el ámbito catalán de manera intensa la competencia en esta materia. No cabe duda de que tal regulación en el ámbito catalán se incorpora partiendo de la consideración que inspira el Estatuto en cuanto a la atribución de competencia exclusiva a la Generalidad de Cataluña sobre el régimen local, cuestión ésta que será luego objeto de análisis más minucioso.

Sin embargo, la opción del legislador aragonés entendemos que responde a una remisión a posterior concreción de tal ámbito competencial determinado al que no se renuncia, y prueba de ello es la previsión del apartado tercero del artículo 85, que será objeto de comentario más adelante. Y es que la introducción de ese listado competencial en el Estatuto catalán no está claro que suponga un reconocimiento de tales competencias con carácter exclusivo. Podría decirse que lo que se garantiza y consagra por el Estatuto son las competencias, remitiéndose al legislador ordinario las facultades para el ejercicio de aquellas. Además, esta garantía estatutaria no se establece en abstracto sino que se materializa en la obligación de la Generalitat de fijar los mecanismos para la financiación suficiente de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales. (Artículo 84.4.)

A continuación, en el artículo 83 se incorpora al Estatuto de Autonomía de Aragón una regulación de las Comarcas, calificando a las mismas como entidades territoriales en el sentido que se definen en las diversas leyes de comarcalización (hoy, en el texto refundido de la Ley de Comarcalización, aprobado por el Decreto legislativo 1/2006, de 27 de diciembre). A día de hoy, se hallan constituidas todas las Comarcas, a excepción de la de Zaragoza, de ahí que el apartado tercero del artículo mantenga la previsión de creación por ley de Cortes de Aragón. Para entender la consolidación actual de las Comarcas que explica su incorporación al propio Estatuto como entidad local necesaria junto con los municipios y las provincias, y precediendo su regulación a estas últimas (prioridad en la regulación que a mi juicio es absolutamente deliberada y reflejo de una mayor relevancia de éstas en detrimento de la de las provincias); debemos necesariamente analizar brevemente la génesis histórica de las mismas, así como la evolución de su configuración, la cuales ponen de manifiesto las claves de su éxito hasta su actual sólida e indubitada consolidación.

Aragón, en su primer Estatuto y de conformidad con la Constitución, estructuró su organización territorial en municipios y provincias, sin perjuicio de la previsión de existencia de otros entes supramunicipales que se constituyeran. La idea de creación en Aragón de un nuevo nivel de Administración territorial además de los municipios y provincias, nace de la necesidad de

adaptar la organización territorial de Aragón a las peculiaridades propias y específicas de su territorio; como lo son un extendido municipalismo con una mínima dimensión de muchos de ellos. A ello hay que añadir el dato de que el concepto tradicional de los servicios públicos se ha visto ampliado ante la necesidad de acometer nuevas misiones, algunas de las cuales sólo pueden concebirse como supramunicipales, por sus exigencias técnicas y económicas.

Ante este panorama, la Comunidad Autónoma de Aragón, se encontró como otras tantas, con una Administración local uniforme desde el punto de vista de las normas estatales que las regulaban, pero heterogénea en cuanto a su realidad social. Por ello se estimó necesario elaborar una política territorial que afrontara una adecuada organización territorial con el objetivo de perseguir una efectiva igualdad básica en los territorios, exigida en los artículos 138 y 139 de la CE; así como conseguir la eficacia en la gestión de funciones públicas, y obtener la colaboración entre niveles por concurrencia de intereses. Para la consecución de estos objetivos, como pone de manifiesto D. Ramón Salanova, se planteaban dos soluciones distintas: una primera, para la adecuada gestión de las funciones públicas de las Comunidades Autónomas, y que consistiría en la creación de una Administración periférica autonómica; la otra alternativa era efectuar el correspondiente traspaso de competencias a las Entidades locales. Pero, conociendo y siendo conscientes de la situación local aragonesa, ¿a cuántos municipios se podría traspasar las mismas? ¿cuántos podrían garantizar la prestación de esos servicios? Precisamente estas dificultades son las que hicieron pensar en un nivel intermedio supramunicipal, dotado de un marco legal más estable que las hasta entonces existentes mancomunidades, cuyo único fundamento se encuentra en un simple espíritu voluntario de colaboración entre municipios.

Si bien es cierto que a través de las Comarcas se trata de superar las apuntadas disfuncionalidades de un municipalismo incapaz de afrontar la responsabilidad en la gestión de ciertos servicios públicos, no lo es menos que su integración en todo el territorio es compleja y de la misma derivan dificultades tanto políticas como organizativas; ello sin contar con la afectación necesaria a la provincia, respecto de la cual plantea una cierta sustitución en su labor de cooperación y asistencia a los municipios.

Así, a partir de la Ley 10/93, de 4 de noviembre, se empieza a perfilar en Aragón el actual panorama de las Comarcas hoy plenamente consolidado. El éxito de las Comarcas aragonesas, como ha sido puesto de manifiesto por diversos autores en la doctrina se debe fundamentalmente a su doble naturaleza y funciones; por una parte como responsable de servicios de interés supramunicipal; y por otro, como descentralización periférica de la Administración autonómica. Ha sido fundamentalmente la mayor relevancia de esta segunda faceta lo que ha permitido a las Comarcas aragonesas avanzar en

su consolidación, porque han sido aceptadas y valoradas positivamente por los municipios, que no han visto en ellas amenaza alguna de privación de competencias propias. Precisamente este recelo hacia las comarcas como sustitutivas de los municipios y negando su eficacia es una de las causas que el profesor Font ha apuntado como elemento de fracaso de las comarcas en Cataluña donde su configuración no puso hincapié en ese avance paulatino e inicial de las mismas desarrollando su actividad como ámbito periférico de la Comunidad Autónoma.

Entrando ya en la regulación estatutaria actual, las Comarcas aragonesas se configuran en el Estatuto como *“una entidad local integrada por municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes”* (definición en los mismos términos que la legislación autonómica ordinaria de comarcalización), pero añade el Estatuto el carácter de *“ser fundamentales para la vertebración territorial aragonesa”*. De esta apreciación netamente subjetiva se extraen a mi juicio dos cuestiones claves:

- por una parte, la expresión utilizada denota la voluntad del legislador de configurar las Comarcas como una entidad local de superior relevancia a la provincia dentro de la organización territorial;
- y por otra, la expresión “vertebración fundamental para el territorio” nos demuestra como a través de las Comarcas el legislador ha pretendido plasmar en el Estatuto la peculiaridad territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón y especificidad de toda su planta local; constituyéndose las mismas por lo tanto como un elemento de solidaridad necesario.

La Comarca aragonesa tiene competencias propias, delimitadas por el hoy Texto refundido, que han de ser concretadas por su ley de creación; atendiendo a la generalidad de sus fines, se atribuyen a las Comarcas potestades muy amplias, entre ellas, la reglamentaria y la expropiatoria. Se le atribuyen la totalidad del catálogo de potestades previstos en el artículo 4 de la LBRL y en el artículo 3 de la Ley 7/99 de Administración Local de Aragón para las entidades territoriales locales básicas.

El apartado segundo del artículo 83 del Estatuto señala las características de la Comarca aragonesa que ya hemos puesto de manifiesto anteriormente como fundamento de su éxito; esto es, tratarse de un nivel territorial más amplio que el municipal, pero con pleno respeto de los municipios preexistentes. Y las competencias de las comarcas pueden abarcar muy amplios sectores de actuación; de modo que su actividad puede incluir el apoyo al pequeño municipio, la prestación de servicios supramunicipales, la gestión de programas territoriales y delegaciones y transferencias de competencias autonómicas y provinciales.

Así en primer lugar las competencias propias constituyen la esfera competencial singular de la Comarca como entidad local supramunicipal, expresión de su círculo de intereses. La ley, mediante un sistema de lista, ha identificado ciertos ámbitos materiales, expresión de los intereses de la comarca. Y los servicios y la gestión de actividades que en relación con dichas materias correspondan a las comarcas las debe determinar la ley de creación. Es decir, la ley de comarcalización no determina ella misma las facultades y atribuciones específicas que se asignan a las comarcas. Esta opción del legislador aragonés tiene sus ventajas e inconvenientes: por una parte el listado permite una cierta homogeneización competencial; mientras que los inconvenientes derivan más bien de la consecuente inseguridad jurídica.

Pero en segundo lugar, la ley de creación puede quedar superada inmediatamente por las previsiones de las leyes sectoriales. Aquí es donde se ubican las llamadas competencias transferidas a favor de las comarcas, que sólo puede efectuarse mediante ley. De este modo según el artículo 9 de la ley de comarcalización, la Comarca como entidad local puede ser beneficiaria de las competencias que le deleguen la Diputación General de Aragón, las diputaciones provinciales y los municipios.

En las Comarcas aragonesas atendiendo a la evolución de las mismas y como ya apuntamos en un momento anterior, la clave de su éxito radica en la gran importancia conferida a sus funciones delegadas, esto es, su actuación como actividad periférica de la Comunidad Autónoma. Por eso, y pese a la distinción clara por la ley de comarcalización de esos dos ámbitos propios de actuación, resulta sorprendente que el actual Estatuto de Autonomía de Aragón en su artículo 83.2 no haga referencia alguna a esta faceta de las comarcas como ámbito de actuación periférica de la Comunidad Autónoma, sino solamente a sus actividades de ámbito supramunicipal. A mi juicio la opción del legislador encuentra su explicación en el hecho de reflejar el actual Estatuto una situación ya consolidada en la que ha jugado una gran importancia esas competencias, pero que en la actualidad apuesta decididamente por la función de las Comarcas como elemento de vertebración y solidaridad interterritorial.

Por último existe un conjunto de actividades de la comarca relativas a funciones de cooperación con los municipios. Así lo prevé el artículo 11 de la ley de comarcalización que establece que *“cada comarca podrá crear un servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten en materia jurídico administrativa, económica y financiera”*.

Y es este ámbito de actuación de las Comarcas el que coincide en cierta medida con el ámbito propio de las Provincias, lo cual nos lleva a analizar este último ente local. El Estatuto contiene una regulación de las mismas en el siguiente sentido. Artículo 84:

“Las provincias, como entidades locales supramunicipales, con personalidad jurídica propia, ejercerán funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios a municipios y comarcas, atendiendo en todo caso a criterios de solidaridad”.

Como primer elemento relevante, tenemos que señalar que la regulación de las Provincias en el Estatuto no se ha contagiado de la calificación subjetiva con adjetivos que se contiene en la regulación respecto del resto de entes locales, definiendo a los municipios como entidades locales básicas, y a las Comarcas como fundamentales para la vertebración de la organización territorial de Aragón.

Por otro lado, han sido reguladas en último término, precedida como hemos visto, por una regulación más completa de las Comarcas. De modo que, si bien tal orden pudiera no considerarse significativo de suplantación a un segundo plano respecto del ocupado por las Comarcas, sí lo es el hecho de una parca e indefinida regulación sin especificación alguna de su labor de cooperación municipal, respecto de la atribuida a las Comarcas. El planteamiento de esta duplicidad de funciones de cooperación municipal entre las Provincias y Comarcas, ha hecho que surjan en la doctrina múltiples voces sobre la conveniencia de suprimir aquellas.

Sin embargo, a esta posibilidad se ha opuesto con fuerza un mayoritario sector doctrinal que recuerda que la provincia es un ente local de carácter necesario que configura la organización territorial no sólo autonómica sino estatal. El carácter necesario e imprescindible de la provincia ha sido sostenido por la doctrina constitucional desde la STC 32/1981. Este carácter necesario de la provincia como integrante de una organización territorial estatal nos lleva a la siempre polémica cuestión de si la regulación de la organización territorial en los Estatutos requería o no de una previa reforma constitucional (Título VIII de la Constitución). No cabe duda de que la provincia es una estructura territorial configurada por el Estado en unas circunstancias absolutamente contrarias a las de hoy y que harían recomendable su supresión; pero la misma a mi juicio no se puede llevar a cabo desde la regulación estatutaria de la organización territorial propia de las Comunidades autónomas, sino que será necesaria una previa modificación de la estructura territorial definida en la Constitución. Así se ha sostenido en el informe sobre la Reforma del Estatuto catalán elaborado por el Instituto de Estudios Autonómicos en el año 2004, donde el profesor Francisco Velasco se refiere expresamente a la indisponibilidad de las provincias para el Estatuto catalán partiendo de ser las provincias un elemento de la estructura territorial del Estado, de modo que a su juicio el mapa provincial de España sólo es modificable por una ley orgánica del Estado, pero no por un Estatuto de Autonomía. Y así sigue exponiendo que pese a ser el Estatuto de Autonomía una ley orgánica, no se puede afirmar que el estatuto pueda incluir como contenido propio una alteración de los límites provinciales. Y ello por dos argumentos básicos:

- aunque el Estatuto de Autonomía se apruebe por una ley orgánica presenta un procedimiento singular de elaboración y puede estar sometido a un régimen rígido de modificación, que resulta incompatible con la propia configuración constitucional de la provincia. Ya que la provincia es al mismo tiempo que entidad local, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y es también circunscripción electoral para las elecciones al Congreso y al Senado. Esta dualidad impide que la configuración territorial de la provincia quede al margen del pleno poder de disposición estatal.
- y en segundo lugar, el ámbito material abierto a la regulación estatutaria es necesariamente limitado de manera que no cualquier materia donde rige la reserva de ley orgánica, es susceptible de ser regulada en un Estatuto de Autonomía.

Pese a ello, Francisco Velasco defiende que la indisponibilidad de la provincia para los Estatutos no significa la existencia de un tipo único de provincia. De modo que salvado el núcleo esencial de autonomía provincial que garantiza directamente el artículo 141 de la CE, el alcance final de la autonomía de la provincia viene determinado por las normas estatutarias, que son las que pueden optar por un reforzamiento o debilitamiento de esa autonomía. Ese núcleo esencial de la autonomía provincial, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, consiste en la existencia de un ámbito funcional diferenciado donde las provincias disfruten de un poder decisorio propio, que se concreta en la función cooperadora de los municipios.

En este punto, de nuevo el Estatuto Catalán se erige como ejemplo de la regulación más osada, hasta el punto de venir a suprimir las provincias, o más bien sustituirlas por las llamadas *veguerías*; supresión ésta que ha planteado dudas inmediatas de constitucionalidad en el seno mismo del Consejo consultivo de Cataluña.

La regulación del Título VI del Estatuto se completa con la previsión del llamado Consejo local de Aragón, así como la regulación de los principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales.

En primer lugar, el artículo 86 define el Consejo local de Aragón como el órgano de colaboración entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas. El Consejo debe de ser oído en las iniciativas legislativas y en la tramitación de planes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a los gobiernos locales. De esta regulación debemos reseñar los que a nuestro juicio pudieran convertirse en dos elementos distorsionadores de su eficacia: el uso de términos ambiguos por un lado, la expresión “oído” desvirtúa la delimitación de una intervención como vinculante o no; y por otra parte la expresión “normas reglamentarias que

afecten de forma específica a los gobiernos locales” es una expresión ambigua y en cierta medida el uso del término gobierno local podrá dar lugar a una restricción en su aplicación frente a otros términos más amplios como el de Administración local usado por ejemplo en el Estatuto catalán. También éste resulta más avanzado en la regulación de su Consejo local que es un órgano de representación exclusivamente local. Se configura el llamado “Consejo de Gobiernos Locales” como un órgano de representación exclusiva local (municipios y veguerías), que según el tenor literal “debe ser oído” en la creación de leyes que afecten al interés local. Conviene remarcar este tenor literal porque el mismo parece, si no idéntico, sí similar al del Estatuto Aragonés “será oído”, respecto del que algunos autores han manifestado crítica por su ambigüedad, la cual no permitiría a su juicio saber si su intervención debe o no ser preceptiva. A estos efectos, y por cuanto parece razonable su aplicación extensiva, ninguna duda se ha planteado en la doctrina catalana a la hora de deducir de manera rotunda de tal expresión literal, la intervención preceptiva del Consejo en los supuestos citados. Por otro lado, resulta sorprendente que en este artículo 85 del Estatuto catalán, al regular la intervención preceptiva en la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa se hable de que “afecten de manera específica a las administraciones locales”. Y sorprende porque es la primera vez al ocuparse de esta materia, que el Estatuto catalán utiliza el término administración local, en vez de gobierno local, cuando evita siempre tal término por entender que el mismo tiene un alcance más restringido. Quizás su utilización en este punto es perfectamente deliberada para así poder intervenir también en aquellos supuestos que pudieran afectar a la administración local en los que el Estado ejerciera su competencia en base al artículo 149.1.18.

En todo caso, de la regulación analizada de nuestro Estatuto sobre el Consejo local, no podemos obviar sino una valoración conjunta positiva de esta institución, por cuanto supone otro factor más ejemplificador de la llamada “interiorización” por el Estatuto del régimen local, que permitirá evitar disfuncionalidades tales como la regulación de materias sin tener en cuenta a los interesados en ellas.

El artículo 85 del Estatuto de Aragón se ocupa de los principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales. Esta materia es la única que en cierta medida y con matices estaba prevista en el anterior Estatuto. No obstante, existen importantes novedades merecedoras de análisis. De conformidad con el apartado primero del artículo *“la actividad de las entidades territoriales aragonesas se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación.”*

Tales principios no son sino el fruto de la incorporación y garantía por el Estatuto del principio de autonomía local. Ya dijimos al comienzo de este estu-

dio que uno de los principales objetivos del Estatuto en esta materia que estamos analizando era el de consagrar con la garantía propia de la naturaleza del Estatuto el principio constitucional de la autonomía local, hasta entonces sólo desarrollado en la legislación ordinaria (la básica estatal y la de desarrollo autonómico). Pues bien, además el Estatuto pretende dar a la citada autonomía local el contenido propio que la misma recibe en la Carta Europea de Autonomía Local. Pues bien, en ella se establece como principio propio de la autonomía local el llamado principio de “subsidiariedad”.

Antes de referirnos a este principio en el régimen local conviene reseñar el sentido genérico de tal concepto. Así, la subsidiariedad es una idea de construcción del sistema social. Según el profesor Parejo Alfonso, *“en realidad la subsidiariedad pretende identificar un elemento decisivo de la buena organización y el bien común: el equilibrio entre la irrenunciable libertad individual para el libre desarrollo de la personalidad y la indispensable solidaridad social, es decir, el aseguramiento colectivo de aquella libertad.”* Este principio así comprendido en términos abstractos, recobra un sentido especial en los supuestos de distribución del poder a favor de las piezas de la estructura estatal más cercanas al ciudadano (esto es, en la determinación del espacio competencial de los Entes locales para la realización del autogobierno.)

Por ello no es sorprendente que en la Carta Europea de Autonomía Local de 1986 se recoja al establecer el alcance de dicha autonomía (artículo 4) una regla que expresa la idea de subsidiariedad: *“el ejercicio de competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas al ciudadano, de modo que su atribución a cualquier otra autoridad debe justificarse en la amplitud o naturaleza de la tarea a realizar, así como en las necesidades de eficacia o economía que ésta comporte.”*

Sin embargo, hasta el actual Estatuto no se había recogido este principio. Con su incorporación, quedan resueltos los problemas relativos a la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local; hasta ahora, hay que recordar que el Tribunal Supremo ha utilizado en múltiples ocasiones la remisión a la Carta Europea para invocar la aplicación de tal principio, frente al recelo sin embargo manifestado en múltiples ocasiones por el Tribunal Constitucional respecto de la citada aplicación. Sin duda alguna tal principio es un elemento integrante de la autonomía local que trata de garantizar una notable intervención de las entidades locales. Sin embargo, pese al avance de su institucionalización, tenemos que manifestar nuestra opinión crítica sobre su ámbito de aplicación, ya que el artículo 87 se refiere a las relaciones entre las distintas entidades locales, y no a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y aquellas, que es donde debe adquirir mayor dimensión y esfuerzo la defensa de la autonomía local. Parece menos relevante este principio en las relaciones entre entidades locales, puesto que las que integran el ámbito territorial de Aragón con ámbitos superiores al municipio, esto es, provincia y comarcas, son res-

petuosas con el ámbito competencial municipal del que se predica el carácter de estructura básica. Por ello entendemos que tal principio —por su más importante contribución a la verdadera garantía de la autonomía local— debería haberse recogido en sede de la regulación de las relaciones entre Comunidad Autónoma y entidades locales.

El citado principio se completa con otros dos novedosos principios como son el de diferenciación y proporcionalidad. Ninguno de los dos se definen en el Estatuto pero la introducción de los mismos no cabe duda responde al objetivo de llevar a cabo en el Estatuto una delimitación concreta de la organización territorial propia que permita plasmar las peculiaridades del territorio de Aragón; y de ahí el principio de diferenciación, el cual debe ser entendido en los mismos términos en que lo contempla el Estatuto catalán (artículo 88), cuyo tenor literal reza: *“Las leyes que afectan el régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen”*. Es decir dicho principio trata de asegurar que en la regulación de cada una de las entidades locales se tengan en cuenta las peculiaridades territoriales propias.

El apartado segundo del artículo 85 contiene la regulación de los principios que rigen las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales. Su contenido no innova respecto del anterior Estatuto en lo que a los principios se refiere, pero sin embargo resulta de gran trascendencia la supresión que se ha llevado a cabo de la expresión “ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto y en la legislación básica del Estado.”. Representa tal supresión una muestra más de esa finalidad que nuestro Estatuto comparte con otros de ruptura con el carácter bifronte del régimen jurídico de las entidades locales.

Por último resulta de gran trascendencia y complejidad la previsión del apartado tercero del analizado artículo 85, relativo a la posibilidad de *“una ley de las Cortes de Aragón que apruebe la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, de acuerdo con la legislación básica estatal, respetando la autonomía constitucionalmente garantizada y previendo los medios de financiación suficientes para que puede llevarse a cabo su ejercicio”*. El mencionado artículo parece prever el núcleo de contenido de una ley aragonesa de régimen local, pero respetando sí en este caso, la legislación básica del Estado. Por lo tanto parece claro que el Estatuto opta por incluir la responsabilidad dentro del núcleo de competencia básica del Estado sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas al amparo del artículo 149.1.18º. Por otro lado, es la primera referencia que se encuentra en el Estatuto a un marco general de regulación de las relaciones entre las tres entidades locales necesarias.

Por último, como ya puse anteriormente de manifiesto, uno de los elementos básicos que necesariamente deben existir para configurar una verdadera garantía de la autonomía local es el principio de suficiencia financiera de las entidades locales. Y también en este punto el Estatuto contiene pronunciamientos novedosos que suplen la omisión del anterior. Así, el artículo 114 al tratar de la Hacienda de las Entidades locales aragonesas reproduce en sus primeros apartados el artículo 53 del anterior Estatuto; sin embargo añade una trascendental previsión consistente en plasmar por primera vez en el Estatuto la garantía del principio de suficiencia financiera, haciendo responsable de su efectividad a la propia Comunidad Autónoma, a través de su participación en la financiación de las mismas aportándoles las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Del mismo modo se referencia en el propio Estatuto el Fondo Local de Aragón. De modo que por primera vez se contiene en el propio Estatuto verdaderamente la autonomía local en el sentido dado a la misma por la Carta Europea de Autonomía Local; es decir, institucionalizando el Estatuto la responsabilidad de la Comunidad Autónoma en la garantía de la suficiencia financiera de las entidades locales atendiendo a su necesidad de gasto.

Por otro lado en materia de Hacienda Local, las conclusiones respecto de la competencia de la Comunidad Autónoma son las mismas que alcanzaremos a continuación al tratar la competencia sobre el régimen local, ya que la competencia estatal para regular las haciendas locales la ha situado igualmente el Tribunal Constitucional en el artículo 149.1.18º, esto es, la hacienda local como una parte más del régimen jurídico de las administraciones públicas. (STC 233/1999, F.J.4º)

2. La organización territorial y el régimen local como competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.

Al comienzo de este estudio, cuando planteábamos los aspectos que se incluían dentro del término “organización territorial” en los nuevos Estatutos de Autonomía, decíamos que uno de los integrados en esta expresión susceptible por su relevancia de análisis separado, es la competencia atribuida por los nuevos estatutos a las Comunidades Autónomas tanto sobre la organización territorial como sobre el régimen local.

No queda fuera de este tratamiento novedoso el Estatuto de Autonomía de Aragón. En el Estatuto de 1982, el artículo 35.2º reconocía como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma “el régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 18 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución.” Por lo tanto, no existía con separación de éste un título competencial sobre organización territorial; y en segundo lugar, y de acuerdo con el tenor literal, el régimen local se entendía incluido en la competencia esta-

tal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; limitándose por lo tanto esa mal llamada competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma al desarrollo de las bases estatales. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional.

Sin embargo el vigente Estatuto dispone entre el listado de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma:

“5ª. En materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asimismo incluye la determinación de los órganos de Gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral.

6ª. La organización territorial propia de la Comunidad”.

Estas competencias exclusivas, así como el alcance de su modalidad de ejercicio vienen definidas en el párrafo primero del artículo 71 según el cual:

“En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución.”

Así pues y respecto del régimen local, vemos como la competencia exclusiva es, o al menos lo pretende, absolutamente diferente a la competencia calificada como de exclusiva en el Estatuto de 1982, puesto que ahora no parece estar limitada por la legislación básica del 149.1.18º, reconociéndose hoy incluida en esa competencia exclusiva la potestad legislativa, si bien que se debe respetar lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución.

En este sentido la calificación de esta competencia es distinta en los distintos Estatutos. Las diversas alternativas se mueven desde la opción más avanzada que trata de poner fin al carácter bifronte del régimen jurídico local (caso del Estatuto catalán), hasta la alternativa continuista que mantiene la citada competencia como compartida con el Estado. El problema originariamente surge del hecho de que la Constitución no contiene una referencia expresa sobre este título competencial; de manera que la competencia estatal, que ha constituido el fundamento para aprobar la primera ley de régimen local de la democracia, texto vigente si bien que con muchas reformas, se extrajo del artículo 149.1.18º, esto es, *“la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”*. Por ello, y en atención a tal competencia estatal, el anterior Estatuto reconocía a la Comunidad Autónoma la competencia sobre régimen local sin perjuicio del artículo 149.1.18º.

La diferencia con la actual delimitación de la competencia exclusiva sobre la materia es sustancial. Pero es que además después de esta previsión genérica sobre la competencia de régimen local, se vienen a enumerar una serie de materias, respecto de las cuales, se predica que en todo caso se incluirán en esta competencia exclusiva. Parece que tales materias quedan por lo tanto incluso excluidas en el ejercicio de su competencia, del respeto a lo previsto en el artículo 149.1, que predica el artículo 71.1.

De esta manera, dos son los elementos novedosos de la regulación del Estatuto en esta materia:

1) atribución del régimen local como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma con respeto al 149.1 de la Constitución; sin referencia expresa al 149.1.18 donde hasta ahora se había incluido el régimen local; no existiendo en el resto del artículo 149.1 ningún otro título competencial donde quepa subsumir el régimen local.

2) Enumeración detallada de ciertos aspectos del régimen local que en todo caso son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, quedando incluso fuera de la obligación de respeto de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la CE.

A título de ejemplo la exclusividad de la Comunidad Autónoma para el régimen de bienes permitiría su regulación sin exigir ni plantear problemas de respeto a la legislación básica estatal de patrimonio; dejaría así sin sentido dudas que se han planteado sobre la constitucionalidad de nuestra legislación local por ejemplo en la cuestión de constitucionalidad nº 5568/2007 planteada por el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Huesca en relación con el artículo 184.2 de la Ley 7/99 de Administración Local de Aragón y con la disposición final segunda de la Ley de Cortes Generales 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, con posible vulneración del artículo 149.1.18º.

Los dos elementos anteriormente citados, tratan de consagrar una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sin vinculación a legislación básica estatal; sin embargo pierden parte de su eficacia por la doble referencia que en el Título VI en sede de relaciones Comunidades Autónoma-entes locales, se contienen a la legislación básica estatal.

Sea como fuere, está claro que se ha pretendido llevar a cabo una reinterpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional. Hasta ahora había entendido la materia de régimen local como parte del “régimen jurídico de las Administraciones públicas” del artículo 149.1.18º, y por tanto, sobre cuyas bases el Estado mantenía la competencia exclusiva. Sin embargo, se amparan las nuevas tesis doctrinales estatutarias en entender que según la Constitución, precisamente por no existir un título competencial claro sobre esta materia,

puede ser incorporado por el Estatuto como competencia propia. La citada jurisprudencia constitucional está presente ya desde la STC 32/81; y más tarde, con toda claridad y extensión en la sentencia 214/1989. En la primera de ellas, el Tribunal pone de manifiesto dos ideas que difícilmente pueden alterarse por la reforma de los Estatutos:

- la consideración del artículo 149.1.18º como título especial, es decir, un título que no regula un sector de actividad, sino que realiza una reflexión sobre la forma de articulación del conjunto del aparato administrativo.
- en segundo lugar la consideración de que del alcance de la autonomía local en la Constitución deriva la competencia estatal para fijar los criterios básicos en materia de organización y competencias.

Pero desde luego, en el objetivo de los nuevos Estatutos de ampliar el elenco competencial, ha sido precisamente la débil apoyatura de la competencia estatal la que ha hecho que sea ésta una de las que se consideran más fácilmente susceptibles de ampliar.

Sin embargo, y como pone de manifiesto D. José Tudela Aranda, va a ser al Tribunal Constitucional quien a la vista del recurso de inconstitucionalidad sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, se pronuncie sobre si acepta o no la interpretación de la no adscripción de la materia de régimen local en el marco del artículo 149.1.18º. En el caso de aceptarse, ello plantearía según el autor citado, preocupación que comparto plenamente, la consecuencia no sólo de aceptar el carácter prácticamente exclusivo de la misma para la Comunidad Autónoma; sino que además habrá que conciliar esa interpretación con los textos estatutarios que acepten tácitamente esa adscripción (como es el caso del Estatuto de Andalucía, de Valencia o el de Baleares).

El Consejo consultivo catalán en su informe sobre el Estatuto ha intentado dar una fórmula conciliadora de ambas competencias, entendiendo que el régimen local como competencia exclusiva autonómica respeta el título de competencia estatal que se refiere a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. De manera que se ha dicho en el ámbito catalán que el título 149.1.18º afectaba a las entidades locales en cuanto al régimen de las mismas como administraciones públicas, entendiendo que ese régimen jurídico a lo que debía de referirse era al sistema de garantías, es decir, recursos, procedimiento, etc..; esto es régimen común a todas las Administraciones públicas, pero no las competencias.

Otro de los argumentos utilizados tradicionalmente por la doctrina defensora de la competencia del Estado sobre el régimen local al amparo del artículo 149.1.18º, CE era que no podía dejarse al arbitrio de la Comunidad Autónoma, la delimitación de competencias de las entidades locales, porque no existía un mecanismo reaccional de las entidades locales para la defensa

de su autonomía. Sin embargo, en la actualidad este argumento queda hoy desmentido al haberse creado con la reforma del Tribunal Constitucional precisamente el conflicto en defensa de la autonomía local.

Por otro lado, autores como el profesor Velasco han utilizado como argumento que, aun en el supuesto de confirmarse la doctrina hasta ahora mantenida por el Tribunal Constitucional, habría que decir que la legislación básica del Estado en materia de régimen local ocupa como toda legislación básica una posición subordinada e infraordenada en relación con el Estatuto de Autonomía. La consecuencia de esa inaplicabilidad de la norma básica sería para el profesor Velasco la inaplicabilidad de la norma básica allí donde entre en conflicto con el Estatuto de Autonomía. Sin embargo no cabe duda de que tal postura se enfrenta al problema de privar a la legislación básica de su nota fundamental de ser un denominador común para todo el territorio nacional.

La doctrina constitucional no cabe duda de que mantiene el carácter bifronte del régimen local. Sin embargo, de cita obligada también para negar este carácter es la tesis del profesor Velasco, fundada en que la gran extensión de la competencia estatal se ha debido a la propia autorestricción de las Comunidades Autónomas. Es decir, frente a la falta de título competencial para asumir, las mismas se han remitido a la legislación básica estatal.

En definitiva, como límites constitucionales a la regulación del Estatuto sobre esta materia de régimen local, el Tribunal Constitucional ha apelado al bloque de constitucionalidad incluyendo en el mismo a la legislación básica estatal. Pero ello sirve únicamente para el enjuiciamiento de leyes ordinarias, pero no de Estatutos de Autonomía. Así son varias las ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha enjuiciado la conformidad constitucional de leyes básicas del Estado y para hacer ese juicio ha utilizado como canon de constitucionalidad lo dispuesto en uno o varios Estatutos. De manera que dentro del denominado bloque de constitucionalidad el Tribunal Constitucional ha dotado de preferencia o posición supraordenada a los Estatutos respecto de la legislación básica del Estado. En ocasiones el Tribunal Constitucional ha considerado que un Estatuto de Autonomía prevalece, en caso de conflicto aplicativo, sobre una norma básica estatal amparada en el artículo 149.1.18°. El desplazamiento aplicativo de una norma básica estatal cuando no se adecua a lo establecido en una Estatuto de Autonomía, se afirma —siquiera de forma parca e incidental— en la STC 27/1987 sobre coordinación de las diputaciones valencianas: *“las reglas competenciales en materia de régimen jurídico de AAPP (artículo 149.1.18°) han de ser respetadas a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de los dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma”*. Por lo tanto, que el artículo 149.1.18° CE no impide una regulación básica específica de las Administraciones locales es hoy jurisprudencia incues-

tionable. Se puede afirmar, tal y como dijo la STC 76/1983, que la competencia estatal ex artículo 149.1.18º puede amparar una norma estatal que regule singularmente el régimen jurídico de administraciones públicas concretas, pero el hecho de que esa norma estatal sea válida no implica que no pueda ser desplazada en su aplicación en una Comunidad Autónoma concreta, en función de lo que establezca su Estatuto. Lo que se pretende afirmar ahora es que tampoco el artículo 149.1.18º excluye la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía reserve para la propia Comunidad la competencia legislativa exclusiva sobre administraciones locales. El límite de esta atribución estatal se encontrará conforme al tenor literal del 149.1.18 en la existencia de un estatuto básico común para el conjunto de administraciones públicas.

Por otra parte, mientras se decide la interpretación que deba darse al artículo 149.1.18 para declarar la constitucionalidad o no de las previsiones estatutarias, no podemos olvidar que se está preparando en el ámbito estatal un Anteproyecto de ley de Gobierno y Administración local, con una comprensión de las bases —eso sí— muy diferente a la amplísima de la ley actual. Pero pese a ello, cabe preguntarse, ¿qué título habilitante se invoca para dictar tal legislación? Ya que si se acepta tal regulación como norma básica, será difícil que no juegue en el ámbito reservado del Estatuto.

IV. A MODO DE CONCLUSIONES

La opción al delimitar el título del presente artículo de hablar de “Organización territorial propia de Aragón” y no simplemente de organización territorial de Aragón, es ciertamente deliberada para poner de manifiesto como el objetivo del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón ha sido el plasmar las peculiaridades de la planta local y territorial de la Comunidad Autónoma, a través de una delimitación concreta de su vertebración territorial. De manera que, a la ya estructura territorial local delimitada constitucionalmente, esto es, municipios, provincias; se añade ahora la de las Comarcas como entidades locales dotadas de la misma autonomía que la Constitución reconoce a los demás entes locales. Así pues, el nuevo Estatuto de autonomía ya no previene como el anterior la posibilidad de que el legislador ordinario vertebre su estructura territorial con la creación de nuevas entidades supramunicipales, sino que “*institucionaliza*” —convirtiéndolas así en indisponibles para el legislador ordinario— las Comarcas, garantizando su autonomía. La regulación por lo tanto del Estatuto en esta materia tiene la relevancia de la consolidación de las comarcas con la importante configuración como elemento vertebrador de la solidaridad interterritorial.

Por otro lado, interioriza también el Estatuto el principio de autonomía local hasta ahora garantizado solamente en el marco de la Constitución y desa-

rollado por el legislador ordinario. Pero es que además a través de la regulación (sucinta) en el propio Estatuto de cada una de las Entidades locales, consagra el principio de autonomía local con el contenido que a este principio le dio la Carta Europea de Autonomía Local; esto es, configurada en dos elementos estructurales imprescindibles, la autonomía funcional y la financiera.

La organización territorial se configura como competencia exclusiva, al igual que el régimen local, suprimiéndose en esta segunda la anterior cláusula de subordinación a lo dispuesto en el artículo 149.1.18º de la CE; y enumerando un elenco de materias que en todo caso integran esa competencia exclusiva. Parece por lo tanto que nuestro Estatuto sigue la tendencia iniciada por el Estatuto catalán de intentar reorganizar el sistema y la interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional hasta ahora vigente, desvinculando del artículo 149.1.18º el régimen local que no forma parte de un núcleo común de régimen jurídico de las Administraciones públicas que permite al Estado el ejercicio de su competencia básica; pero que no le habilita para en base a tal título, llevar a cabo la regulación específica de cada una de las administraciones territoriales. Se hace eco nuestro Estatuto en sus previsiones de la amplia doctrina autonómica que persigue poner límite a la progresiva extensión hasta ahora llevada a cabo por la legislación básica estatal al amparo del citado título competencial.

La garantía estatutaria de la autonomía local en su perspectiva de autonomía funcional se institucionaliza también a través de la consolidación en el Estatuto del Consejo local de Aragón, como órgano de intervención necesaria de las entidades locales en temas que afecten a su interés.

En atención a todo lo expuesto, no cabe a nuestro juicio sino felicitarnos por la regulación que en esta materia contiene el Estatuto y que se halla indiscutiblemente teñida de un espíritu empeñado en el progreso del territorio de la Comunidad autónoma a través de una adecuada estructura administrativa de su territorio que garantice a todos los ciudadanos aragoneses la efectividad de los servicios públicos responsabilidad de la Comunidad Autónoma.

BIBLIOGRAFÍA

- BARNES, Javier: "Un Estatuto de Autonomía y una Constitución del siglo XXI". *Revista de Administración Pública*, nº 173. Madrid, mayo-agosto 2007, pp. 293-315.
- CARRILLO, Marc: "La Administración Local en la reforma de los Estatuto de Autonomía". *Cuadernos de Derecho Local*. "Fundación Democracia y Gobierno Local", octubre 2006, nº 12.
- FONT I LLOVET, T.: "El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías", *Anuario del gobierno Local* 2004.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: "El Gobierno Local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones." *Estudios de Administración Local*. QDL, 13 de febre-

ro de 2007. Ponencia del Seminario de Derecho Local, Barcelona, 20 de octubre de 2006.

LOPEZ MEDEL BASCONES, J.: "Autonomía y descentralización local." El Consultor, 2003.

ORTEGA, Luis: "Régimen Local y Estatutos de Autonomía". Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, nº 300-301, enero-agosto 2006.

PARADA VÁZQUEZ, J. Ramón: "La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal". Cuadernos Civitas. Editorial Aranzadi, 2007.

PAREJO ALFONSO, L.: "El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia Comunitaria"; y MARTÍN QUERALT, J.: "El papel del Gobierno Local en el marco del Estado descentralizado. La aplicación efectiva del principio de subsidiariedad." Informe Pi y Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea. 2003. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.

SALANOVA ALCALDE, R.: "El Modelo aragonés de Comarca"; y FANLO LORAS, A.: "Las Competencias de las Comarcas". La Comarcalización de Aragón, dirigido por Don Ramón Salanova Alcalde. Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999.

TUDELA ARANDA, L.: "La organización territorial en las reformas estatutaria". Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 29, diciembre 2006, p. 121 y ss.

VELASCO CABALLERO, F.: "El régimen local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía: límites constitucionales". Madrid: Foro La estructura Territorial del Estado, 6, CEPC, 2006.