

MODELO TERRITORIAL Y COMPETENCIAL EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON

MOTIVACIÓN

El pasado 2 de marzo la Comisión Ejecutiva de la FAMCP, Presidida por D^a. Carmen Sánchez Pérez, mantuvo una reunión con el Gobierno de Aragón, con la presencia de su Presidente D. Javier Lambán Montañes, en la que se acordó que en el seno de la FAMCP se articulen los instrumentos de trabajo, políticos y técnicos, necesarios con el objetivo de estudiar y elaborar en materia de normativa y modelo territorial las iniciativas, propuestas y reformas con las siguientes, sin ser limitativos, finalidades:

- A) revisión de la legislación en todo aquello que atañe al mundo local a partir del diagnóstico que los propios entes locales realicen.
- B) modernización de comarcas y diputaciones.
- C) ley de capitalidad de Zaragoza
- D) ley de financiación de las haciendas locales para que recoja la participación de los ayuntamientos en los ingresos de la Comunidad autónoma.

La obsesión por instrumentalizar políticamente algunas entidades locales, cuyo motivo de existencia debiera ser únicamente la prestación de mejores servicios y la canalización de las iniciativas intermunicipales, ha provocado enfrentamientos entre instituciones y, con toda seguridad, alejamiento de los ciudadanos de los responsables de organizar y prestar los servicios, y convertirá a los municipios y a los órganos municipales en cascarones vacíos, sin capacidad efectiva para ejercer sus competencias.

Con un escenario demográfico regresivo deberíamos enfrentarnos a un modelo de administraciones comarcales que, adecuadamente reestructuradas y coordinadas con los municipios, y basadas en la intermunicipalidad, podrían asumir con toda solvencia las competencias que se considerasen convenientes.

Es necesario trabajar en conseguir una regulación en materia de competencias que incluso más allá de las propias, según la normativa estatal, se asignaran a los municipios, estableciendo con rango ley los mecanismos de financiación de todas, de conformidad con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, y generar un mecanismo de participación en los ingresos de la CCAA.

La singularidad de la ciudad de Zaragoza, su condición de Capital, la asunción que la misma hace de prestaciones de servicios que su sola condición le obliga, así como el ya tradicional compromiso con sus habitantes en términos de prestar aquello que a otros corresponde, exigen la definición y concreción de todo ello en una norma que respete, regule y satisfaga los intereses de sus ciudadanos y de los que la disfrutan y usan. Pero esto es objeto de un ámbito de trabajo externo a la FAMCP (aunque no ajeno) y que en tanto en cuanto no sea demandado debemos respetar en los términos de bilateralidad en que se ha enmarcado. Quede por descontado nuestro respaldo a la capital en su planteamiento competencial.

Por último afrontar la modernización y especialización de las diputaciones provinciales es un reto que, sin carecer de dificultad, debe ejecutarse con prontitud y enmarcar con claridad el ámbito competencial y de servicios que las mismas deben llevar a cabo.

Realidad de las administraciones aragonesas, hacia una nueva regulación del Régimen Local de Aragón

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL) constituye una involución en el proceso de perfeccionamiento y desarrollo de la autonomía municipal, impulsado con el trabajo y compromiso de muchos, tras la aprobación de la Constitución. Prueba de ello es la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad y un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y la aprobación de varias normas autonómicas que, más allá de legítimas opciones políticas, tratan de hacer frente a sus efectos.

Frente a los prejuicios de la LRSAL, frente a la tutela que una vez más pretende imponerse a las entidades locales, frente al estrangulamiento competencial y financiero de los municipios, son precisos y posibles otros modelos de reforma local. Obviamente, para ello es indispensable partir de un análisis certero de la realidad local, que reconozca:

— que el municipio es la administración más cercana al ciudadano, regida por corporaciones que éste elige directamente, y prestadora de los servicios fundamentales para hacer posible la vida en comunidad y mantener vivos los territorios.

— que el local es el nivel de administración más sostenible financieramente, que más rápidamente ha ajustado su deuda y ha convertido el déficit en superávit.

— que, como fruto de lo anterior, el municipio ha mantenido los servicios a los vecinos y, por ello, es la base esencial para la reorganización de la administración y la redistribución de las competencias con otros niveles de gobierno.

Democracia local, racionalidad económica y servicios a los vecinos han de ser los ejes esenciales de la reforma local y, en general, de la reorganización administrativa.

Las instituciones han de estar al servicio de los ciudadanos, han de ser ante todo funcionales y capaces de organizarse para mantener los servicios, para garantizar la igualdad de derechos en cualquier parte del territorio. El papel del municipio resulta para ello esencial.

No es tiempo de experimentos, no es momento de potenciar unos niveles de gobierno frente a otros, generando nuevo y cuantioso gasto.

Parece evidente que no se optaría hoy por una estructura de 731 municipios para Aragón, con casi 1.300 núcleos de población, buena parte de ellos en regresión demográfica y actualmente ya de tamaño insuficiente para desempeñar adecuadamente las tareas y prestar los servicios que los ciudadanos aragoneses esperan. Y el paso del tiempo va a agravar este problema.

Tomando como referencia las cifras a 1 de enero de 2015 la población total del territorio aragonés a dicha fecha asciende a 1.317.847 habitantes, distribuida en 731 municipios, con una media aritmética de 1.802 habitantes por municipio, dato engañoso pues, la matriz presenta una gran asimetría ya que no debemos olvidar que uno solo de los municipios, Zaragoza, concentra más del 50% de la población total, por ello si exceptuamos dicho municipio y su población, tendríamos una media de 894 habitantes por municipio.

La muestra del minifundismo municipal en el territorio aragonés, lo tenemos en el siguiente cuadro comparativo de tipología y distribución de municipios por tramos de población en Aragón y su comparación con el conjunto de España:

Cuadro comparativo de distribución de municipios por tramos de población

MUNICIPIOS POR TRAMOS DE POBLACIÓN	Nº MUNICIPIOS	%	Nº MUNICIPIOS	%
	ARAGON		ESPAÑA	
Hasta 100 habitantes	175	23,9	1.238	15,2
De 101 a 500 habitantes	363	49,6	2.659	32,7
De 501 a 1.000 habitantes	84	11,4	1.032	12,7
De 1.001 a 5.000 habitantes	86	11,7	1.890	23,2
De 5.001 a 20.000 habitantes	20	2,7	900	11,0
De 20.001 a 50.000 habitantes	1	0,1	255	3,1
De 50.001 a 100.000 habitantes	1	1,1	83	1,0
De 100.001 a 500.000 habitantes	0	0	56	0,6
De más de 500.000 habitantes	1	0,1	6	0,07
TOTAL	731	100 %	8.114	100 %

El 73,59%, es decir, casi las $\frac{3}{4}$ partes de los municipios aragoneses no superan los 500 habitantes

Asimismo, respecto a la concentración de población en el territorio aragonés, el siguiente *Cuadro 2* muestra el desigual reparto de la población a lo largo de un extenso territorio representando de forma gráfica otra de las afirmaciones sobre las características de la Administración Local aragonesa.

Cuadro comparativo de distribución de población por municipios

MUNICIPIOS POR TRAMOS DE POBLACIÓN	POBLACIÓN ARAGON	%	POBLACION ESPAÑA	%
Menos de 101 habit.	10.261	0,76	72.436	0,15
De 101 a 500 habit.	82.464	6,12	661.567	1,41
De 501 a 1.000 habit.	58.238	4,32	735.181	1,57
De 1.001 a 5.000 habit.	179.978	13,65	4.385.332	9,40
De 5.001 a 20.000 habit.	234.124	17,76	8.845.719	19,04
De 20.001 a 50.000 habit.	35.590	2,70	7.522.782	18,97
De 50.001 a 100.000 habit.	52.239	3,96	5.961.547	12,78
De más de 100.000 habit.	664.953	50,45	18.439.818	39,54
TOTAL	1.347.095	100,00%	46.624.382	100,00%

Destaca como singularidad principal del reparto de población en Aragón el hecho de que la mitad de la población, concretamente, el 50,45% se encuentre ubicado en Zaragoza capital, único municipio aragonés con más de 100.000 habitantes. Otro dato significativo en este punto, lo encontramos en el hecho de que los 525 municipios aragoneses de menos de 500 habitantes tan sólo concentran el 7,03% de la población aragonesa.

Nos encontramos con un desigual reparto de la población a lo largo de un extenso territorio lo que da lugar a un elevado número de municipios, frecuentemente muy distantes entre sí y de escasa población la gran mayoría de ellos, como hemos tenido ocasión de demostrar. De tal forma que, teniendo en cuenta la superficie total de Aragón de 47.719,20 km², nos encontramos con una densidad media en Aragón de 28 hab/km². No obstante, si excluimos el municipio de Zaragoza la densidad media de Aragón se convierte en 14 hab/km².

Cuadro comparativo densidad media

	DENSIDAD MEDIA
Aragón	28 hab/km ²
Aragón sin Zaragoza	14 hab/km ²
España	93 hab/km ²
Unión Europea	114 hab/km ²

Este dato varía de unas zonas a otras, por ejemplo entre la comarca de menor densidad, Maestrazgo, con 3 hab/km² pasamos a la de mayor densidad con 326 hab/km² en la Delimitación Comarcal de Zaragoza.

En cuanto a su estructura, ésta es muy variada hay municipios uninucleares, es decir compuestos por un solo núcleo, y otros están integrados por varios núcleos, uno de los cuales es la capitalidad y por diseminados o, incluso, únicamente, por diseminados (Valle de Bardají).

Tenemos municipios de 13 habitantes (Bagües), y de casi 670.000 como Zaragoza.

Ni es posible, ni parece deseable olvidar la historia. Los municipios actuales son los que son y su existencia es importante para mantener la imprescindible ocupación del territorio a través de la identificación de sus habitantes con el propio municipio.

Llegados a este punto, no es necesario tener una dilatada experiencia administrativa, ni gran conocimiento del medio para advertir los graves inconvenientes y fragilidad que el minifundismo municipal conlleva. Por ello, son muchas las voces, tanto técnicas como políticas, que abogan hoy en día por una modificación de las actuales estructuras administrativas, reclamando, iniciativas tanto estatales como autonómicas para su reorganización.

Aragón necesita dar respuesta en su planta local a esta realidad incontestable.

Es indispensable que se dote de medios a los municipios para garantizar su existencia y la calidad de sus servicios. La constitución de entidades que comprendan el territorio de varios municipios y canalicen la intermunicipalidad ha sido sin duda necesaria, pero es preciso racionalizarla otorgando el protagonismo a los municipios como expresión básica del sistema democrático.

Comunidad Autónoma y municipios son las dos únicas administraciones imprescindibles. El resto de estructuras administrativas sólo deberían existir en la medida en que sean útiles y funcionales (política y económicamente) para que las anteriores lleven a cabo su labor.

La comarca ha supuesto, en algunas cuestiones, la duplicación de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma, el solapamiento por arriba y por abajo.

La presente Ley de Bases (título IV, art. 42) la configura como demarcación óptima de prestación de determinados servicios municipales o autonómicos, siempre de acuerdo con la voluntad de municipios y administración autonómica y sin transferencia de la titularidad de la competencia.

Cuando la gestión en tales ámbitos resulte más adecuada para satisfacer las necesidades de los ciudadanos se fomentará, además, mediante la aportación de fondos autonómicos y provinciales de carácter finalista de acuerdo con criterios previos, objetivos y reglados y en el marco del nuevo sistema aragonés de financiación local.

Por todo lo anterior es preciso abordar una reforma administrativa serena en Aragón, de carácter integral y atinente por ello a todas las administraciones, con la mejora de los servicios en todo el territorio como horizonte.

Es preciso, de conformidad con los órganos que representan a la administración local aragonesa, desarrollar una la Ley de Régimen Local de Aragón con sujeción a los principios y criterios que a continuación expresamos:

Consideraciones genéricas

1.- Se trata de **regular la planta y competencias** de la administración local, adecuando a la misma y a la actual normativa básica estatal la normativa aragonesa actualmente en vigor garantizando la **suficiencia financiera de las administraciones locales aragonesas**.

2.- Deberán establecerse las reglas generales que definan la competencia municipal en el marco establecido por la normativa básica estatal.

3.- Se regularán los procedimientos e instrumentos esenciales para la transformación de la planta local aragonesa, basada en el municipio y la intermunicipalidad.

4.- La reordenación competencial y la transformación de la planta local aragonesa **no podrán suponer en ningún caso la eliminación o reducción de los servicios y prestaciones que se presten**, especialmente en municipios ubicados en zonas con baja densidad de población.

5.- Las competencias, salvo las estatales, **han de corresponder bien a la administración autonómica bien a los municipios aragoneses como competencias propias**, sin más servicios obligatorios que los demandados por la propia comunidad local, dejando al margen obviamente a la administración general del Estado y, conforme a lo que se señalará, a las provincias.

6.- Se evitará atribuir competencias propias a niveles intermedios de gobierno local con las excepciones previstas en la normativa básica estatal.

7.- La distribución de competencias deberá fijarse en la norma que debe elaborarse.

8.- Los demás niveles de la administración deberán actuar como colaboradores de administración autonómica y municipios para mejorar su eficacia o su eficiencia en la prestación de servicios.

En particular, **provincias y comarcas se configurarán como instrumentos al servicio de la intermunicipalidad y la supramunicipalidad.**

9.- Deberán concretarse los servicios cuyo adecuado ejercicio sea imposible o ineficiente en el ámbito municipal estimulando su prestación mancomunada en el ámbito comarcal con fondos finalistas autonómicos y provinciales.

10.- Para el reparto competencial se considerará especialmente la población afectada, incluida su evolución en periodos determinados, la capacidad efectiva de organización y prestación de servicios, la suficiencia financiera y la profundización y mejora de las herramientas electrónicas de acceso y de garantía de la calidad de los servicios.

Los municipios.

11.- Junto a la administración autonómica, encargada de la organización y prestación de los servicios fundamentales que sustentan el Estado social, **en la organización y gestión de servicios debe corresponder el papel protagonista a los municipios** aragoneses, renovando y potenciando la fijación de la población y la custodia del territorio y, ante todo, garantizando la extensión de los servicios a todos los aragoneses.

12.- Las técnicas de relación entre administración autonómica y municipios deberá garantizar su carácter directo, sin intermediarios y sin niveles intermedios que distorsionen la colaboración, adecuada coordinación y ejercicio de sus competencias.

Otras entidades locales.

13- Por regla general no existirán niveles intermedios de gobierno con competencias propias. Tal espacio deberá quedar colmado por dinámicas intermunicipales, que permitan a los municipios sentar bases de colaboración sobre intereses y características comunes, conformando así espacios de gestión determinados por el mejor servicio a los vecinos y la mejor prestación de servicios.

14.-Las comarcas y las provincias han de ser entes instrumentales, basados directamente en la intermunicipalidad y que reflejen ésta tanto en la composición de sus órganos de gobierno como en sus competencias.

Transparencia, buen gobierno y participación ciudadana.

15.- Las exigencias de **buen gobierno**, transparencia y acceso a la información pública deben integrarse plenamente en la administración, las políticas y la gestión local. Se potenciará la publicación y acceso a la información en la mayor medida posible conforme a la normativa básica y se impulsarán códigos éticos y de buen gobierno impulsando la efectiva participación de los vecinos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Financiación.

16.- Deberá garantizarse la **suficiencia financiera de las haciendas locales como condición necesaria para la garantía de la autonomía local.** Para ello **se regulará mediante Ley la participación municipal en los ingresos autonómicos.**

17.- Las relaciones financieras entre la administración autonómica y los municipios han de ser directas e incondicionadas como regla general.

18.- Cuando se identifiquen y regulen servicios cuyo adecuado ejercicio sea imposible o ineficiente en el ámbito municipal las transferencias autonómicas o provinciales a los municipios se condicionarán a la prestación mancomunada de tales servicios en el marco comarcal.

19.- Cuando, fuera de los casos anteriores, las diputaciones provinciales o la administración autonómica consideren que resulte más eficaz y eficiente y satisfice mejor las necesidades de los vecinos la integración de servicios municipales en ámbitos comarcales podrán promoverla mediante sus programas de gasto, con criterios previos, objetivos y reglados.

Diputaciones provinciales.

20.- Sin perjuicio de las previsiones constitucionales y de la normativa básica de régimen local reguladoras de la Provincia, la normativa aragonesa le atribuirá única y exclusivamente competencias de apoyo y asistencia a los municipios que la recaben y de estímulo de la **intermunicipalidad**.

21.- La distribución de los **fondos provinciales** no podrá depender de criterios discrecionales o de oportunidad, sino de criterios previos, objetivos y reglados que habrán de contribuir a la consecución de una estructura de prestación de servicios a los vecinos más adecuada a sus intereses estimulando la intermunicipalidad y la prestación de servicios municipales en ámbitos comarcales, sin transferencia de la titularidad de la competencia.

Comarcas.

22.- La comarcalización deberá reconducirse en Aragón mediante la **reforma entera de la normativa que la regula y las competencias de las comarcas, que serán distribuidas entre los municipios y la administración autonómica, y reorganizando su estructura y organización.**

23.-La **organización de las comarcas se basará en las mayorías conformadas en cada municipio** para que los miembros de sus órganos de gobierno sean representantes municipales, que serán los alcaldes o concejal en quien deleguen.

24.-La comarca se configurará como ámbito intermunicipal de gestión de servicios municipales o autonómicos, estimulado desde la administración autonómica y las diputaciones provinciales.

25.- El actual **mapa comarcal** se transformará en demarcación intermunicipal de prestación de servicios, gestionado por las nuevas organizaciones comarcales, previendo su posible adecuación anticipada, y reglada, con las debidas garantías y siempre a instancia de los municipios afectados. La figura de la **Mancomunidad Central** debe ser repensada dando, a los municipios que la conforman y fundamentalmente a los ciudadanos que los integran, la solución a los déficits de financiación, servicios y competencias.

26.- Las diputaciones provinciales y la administración autonómica deberán apoyar mediante sus programas de gasto, con criterios previos, objetivos y reglados, la integración de servicios municipales en ámbitos comarcales. En todo caso, la decisión de integración, por un lado, y la responsabilidad de la gestión, por otro, continuará correspondiendo a los municipios, al igual que la titularidad de la competencia de que se trate, excepto que sea autonómica.

Otras medidas

27.- Deberá establecerse un **régimen de transición** del modelo actualmente vigente al resultante de la normativa del Régimen Local de Aragón, especialmente en lo relativo a la nueva configuración de las comarcas, que garantice su efectividad en plazos razonables y que ninguna de las sinergias positivas que se hubieran podido generar hasta el momento se pierda.

28.- Durante el periodo transitorio habrá de hacerse efectivo el nuevo marco competencial y financiero de los municipios, sin demorarlo a un nuevo sistema de financiación autonómica o local regulado por el Estado, así como concretarse los criterios previos, objetivos y reglados conforme a los cuales administración autonómica y diputaciones provinciales estimularán la prestación intermunicipal de servicios en los ámbitos comarcales.

29.- Transcurrido el periodo transitorio, que no podrá resultar inferior a dos años, mediando un amplio proceso participativo, institucional y ciudadano, y previa evaluación de los resultados alcanzados hasta el momento, podrá afrontarse la reorganización de los ámbitos de prestación de servicios intermunicipales para lograr la efectiva y definitiva implantación del modelo.

30.- La regulación normativa deberá acompañarse de una memoria de viabilidad económica que incluirá un análisis detallado de la situación actual, el de la situación resultante de su aprobación y la justificación de las decisiones adoptadas entre las diferentes alternativas posibles.

LOS MUNICIPIOS – SUS COMPETENCIAS

I.- Sobre la reforma del régimen local / autonomía local

Los preceptos relativos a la Administración local en la Constitución española se reducen casi exclusivamente a los artículos 137, 140, 141 y 142, repartidos entre los capítulos I y II del título VIII de la Norma Fundamental.

Junto a estos artículos se contienen otros que sólo indirectamente se relacionan con la Administración local (artículos 148.1.2, 149.1.18 y 152.3), o redactados de tal forma que parecen exclusivamente dirigidos a las comunidades autónomas, tal como ocurre con los principios de solidaridad y de igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en el territorio del Estado (artículos 138 y 139 respectivamente).

Por ello, se puede apuntar que cualitativamente se observa un desequilibrio entre los preceptos constitucionales dedicados a las Comunidades Autónomas y los dedicados a la regulación de las Entidades locales.

Con carácter previo se debe partir del principio de autonomía local recogido en el artículo **137 de la Constitución** que textualmente dice:

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

El meritado artículo enuncia la organización territorial del Estado y distingue tres tipos de Administraciones Públicas territoriales diferenciadas.

Los entes locales, en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía, así el artículo 140 de la Norma Fundamental reitera y reafirma el axioma apuntando:

"La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio

mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

Debemos concebir autonomía local como el derecho a participar en la gestión de los intereses respectivos de estas comunidades. Sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos.

De aquí que el **artículo 137 de la Constitución** delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndose a la "gestión de sus respectivos intereses", lo que exige que se dote a cada ente de todas las **competencias propias** y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

El principio de autonomía da lugar a una distribución en cascada del poder. Efectivamente, la Constitución configura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado titular de la soberanía; las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito.

Sin embargo, la Constitución española a diferencia de lo que sucede en los listados competenciales contenidos en los artículos 148 y 149, referidos a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas, no contiene referencia explícita alguna a las competencias locales. Y ello, a pesar de girar el modelo territorial local en torno al municipio, cuya organización responde a criterios plenamente democráticos y con un grado de autonomía que destaca frente a la reconocida a otros entes locales.

Esta peculiar estructura de dicho marco (decisión básica constitucional en términos de garantía institucional y remisión al legislador ordinario de los entes locales), significa, que los municipios y sus competencias, a pesar de ser instituciones básicas de la organización territorial, vienen regulados en Ley ordinaria en lugar de Ley orgánica, con las garantías jurídicas que ello conllevaría.

En consecuencia, es el Legislador estatal, el que con carácter general, fija los principios y las bases de las competencias locales, mediante la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (de ahora en adelante LRBRL).

Parece claro que una vez transcurrido más de un cuarto de siglo de ayuntamientos democráticos, era lógica y necesaria una reforma, y más teniendo en consideración que la LRBRL, diseñó un modelo competencial que sobrevino en insuficiente. A pesar de esta imperiosa y unánime necesidad, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, (de ahora en adelante LRSAL), que vino a modificar la LRBRL, ha supuesto una involución en el proceso de perfeccionamiento y desarrollo de la autonomía municipal, impulsado con el trabajo y compromiso de muchos tras la aprobación de la Constitución.

Prueba de ello es la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad y un conflicto de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional (alguna resolución reciente está dando la razón a los recurrentes) y la aprobación de varias normas autonómicas que, más allá de legítimas opciones políticas, tratan de hacer frente a sus efectos.

Para profundizar en la esencia del concepto de **autonomía local** y de este modo abordar la reforma de la Administración local que se pretende en la Comunidad Autónoma de Aragón, resulta del todo imprescindible partir del concepto de autonomía local que preceptúa la **Carta Europa de Autonomía Local** de 15 de octubre de 1985, instrumento jurídico internacional que entró en vigor en España el 1 de marzo de 1989, y cuyo artículo 3 es del siguiente tenor literal:

"Por autonomía local se entiende al derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley".

La reforma local debe partir de preservar un poder político legitimado democráticamente, y debe definir con claridad las competencias que deben asumir las Entidades locales; concretamente el municipio como Entidad local básica.

Según dispone el apartado 5 del artículo 71 de la Ley Orgánica, de 20 de abril, de Reforma del **Estatuto de Autonomía de Aragón**, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: “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”.

Igualmente, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, al amparo del apartado 6 del citado artículo “La organización territorial propia de la Comunidad”.

II.- El municipio

El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la práctica como un modelo excesivamente complejo.

El propósito que plantea la Ley de Racionalización y Sostenibilidad consistía en clarificar las competencias municipales pero en relación con la eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, para garantizar un control financiero y presupuestario.

Sin embargo, la reforma que se está llevando a cabo en Aragón persigue varios objetivos básicos: regular la planta y las competencias de la Administración local garantizando la suficiencia financiera de las Entidades locales, y que las diputaciones provinciales y las comarcas se configuren como instrumentos al servicio de la intermunicipalidad.

Para el efectivo cumplimiento de estos objetivos se deben tomar en consideración, consecuentemente, los criterios anteriormente establecidos.

Por ello la transformación de la planta local aragonesa se debe hacer con base al municipalismo y la intermunicipalidad. Las competencias, salvo las estatales, han de corresponder bien a la Administración autonómica bien a los municipios aragoneses como competencias propias. Mientras que los demás niveles de la administración deberán actuar como colaboradores de la administración municipal y/o autonómica, sin atribuir competencias propias a niveles intermedios de gobierno local.

De forma concisa, para completar el estatuto jurídico de la Administración local aragonesa con el propósito referido, deben ser **principios rectores** de la reforma instada los siguientes:

1.- El municipio como entidad local básica.

Junto a la Administración autonómica, encargada de la organización y prestación de los servicios fundamentales que sustentan el estado social, en la organización y gestión de servicios debe corresponder el papel protagonista a los municipios aragoneses, renovando y potenciando la fijación de la población y la custodia del territorio y, ante todo, garantizando la extensión de los servicios a todos los aragoneses.

2.- El principio de subsidiariedad y suficiencia financiera

a) El ejercicio de las competencias públicas incumbirá preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y ciudadanas.

b) Toda ley o norma sectorial que se apruebe deberá encomendar el máximo nivel posible de competencia a los municipios.

c) De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, y a fin de que el principio de subsidiariedad pueda ser efectivo, se deberá garantizar la suficiencia financiera de los municipios.

"Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley".

Este principio, es complemento inexcusable de la autonomía local según la reconoce nuestra Constitución, siendo imprescindible entender un principio junto con el otro.

d) La aprobación de toda ley o norma que atribuya competencias a los municipios conllevará necesariamente la modificación del sistema de financiación que en su caso sea precisa, para hacer efectivo el ejercicio de la competencia atribuida.

El artículo 142 de la Constitución recoge el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales señalando que

"Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

3.- Cooperación entre Administraciones públicas.

Las técnicas de relación entre administración autonómica y municipios deberán garantizar su carácter directo, sin intermediarios y sin niveles intermedios que distorsionen la colaboración, adecuada coordinación y ejercicio de sus competencias.

III.- Competencias municipales.

La proximidad del municipio al ciudadano implica que todo lo que afecta a este, de una u otra manera, viene a ser de su competencia. Así lo reconocen, como ya se ha apuntado, los artículos **137 y 140 de la Constitución**, que **garantizan la autonomía de los municipios para la gestión de sus propios intereses.**

En similares términos y en el mismo sentido se expresa el preámbulo de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.**

Cuando hablamos de las competencias municipales nos referimos a aquellos ámbitos de actuación en los que el municipio puede actuar plenamente en el ejercicio de su autonomía y decidir bajo su responsabilidad para prestar al ciudadano aquellos servicios más inmediatos para la convivencia en comunidad.

Dada esta amplitud, se hace necesario determinar la atribución concreta de competencias en función de una serie de criterios dados por la LRBRL, que se tratan de sistematizar seguidamente.

El artículo 2.1 de la LRBRL parte de la posibilidad del municipio de intervenir en cuantos asuntos le afecten directamente, con el único límite del respeto a las competencias atribuidas por Ley a otras Administraciones públicas.

"Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

Esta declaración es consecuencia, como la propia LRBRL reconoce, de la aplicación del principio de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Este artículo demuestra, en definitiva, que, la Ley básica no articula un modelo cerrado de atribución de competencias locales. Por lo tanto, serán las leyes autonómicas y sectoriales las que concretan las competencias locales según el sistema de distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón, observando las directrices del citado artículo 2.1

Este derecho de los Entes locales a participar e intervenir en la gestión de los asuntos de su interés, mediante el ejercicio de las competencias, se complementa con el reconocimiento expreso en el **artículo 25.1 de la LRBRL** de la capacidad del municipio para promover toda serie de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.

Seguidamente, el **apartado segundo del artículo 25** pasa a **relacionar aquellas materias en las que se presupone la existencia de intereses locales y, por tanto, en los que los municipios ejercerán competencias en todo caso.**

Supone de alguna forma la **garantía mínima de la autonomía municipal**. Ahora bien, el ejercicio de estas competencias debe efectuarse en los términos que establezca la Legislación sectorial del Estado y la de las comunidades autónomas.

De conformidad con lo anterior, los municipios podrán ejercer también como propias, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad aquellas competencias que el legislador autonómico les reconozca ex novo en materias estatutarias de carácter exclusivo que expresamente impliquen, y venga así reconocido por las mismas, un interés predominante en dicha materia, actuando, en relación con lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 25 o en el artículo 36 de la LRBRL, además, de acuerdo con las previsiones que la legislación autonómica desarrolle.

En cualquier caso, en la atribución de competencias propias, la normativa autonómica atenderá al interés municipal del ámbito material en cuestión conforme a los principios de subsidiariedad y autonomía local (así como el de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria).

Este amplio marco se concreta con el establecimiento en el **artículo 26 de la LRBRL** de una serie de **servicios de prestación obligatoria**, mayores o menores en función de la población del municipio, criterio determinante para determinar su mayor capacidad para gestionarlos y financiarlos. Correlativamente a su naturaleza obligatoria, se reconoce el derecho de los vecinos a exigir su prestación (artículo 18.1.g) de la LRBRL y artículo 5.1 de la Ley 7/1999 de Aragón), y la exigencia de que se incluya en el presupuesto municipal el crédito necesario para su financiación (artículo 170.2.b) del TRLHL.

En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, lejos de concretar las competencias municipales se limita a señalar, en su artículo 25, las materias sobre las que el municipio puede ostentar competencias, enumeración que ha de entenderse enunciativa y no exhaustiva. En realidad lo que hace es remitir a las Leyes sectoriales.

A.- Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.

Las Competencias locales, tal y como prevé el artículo 7 de la LRBRL, se clasifican en competencias propias y competencias atribuidas por delegación, en función de si son competencias que se ejercen en los términos establecidos por la legislación vigente pero autónomamente, sin sujetarse a las instrucciones de otras administraciones que vayan más allá de la mera coordinación interadministrativa (esto es, que no supongan un menoscabo de la capacidad decisoria y, por tanto, sin afectar a la autonomía de la entidad correspondiente, al tratarse de materias donde prevalecería un interés local) o si, por el contrario, son competencias que las Comunidades Autónomas o el Estado les han transmitido (afectando, por tanto, a asuntos de un interés local, aunque éste no sea el predominante), quedando los entes locales sometidos a la dirección y control del delegante.

El autogobierno de los municipios se debe garantizar mediante la atribución de competencias propias, y solo excepcionalmente a través de competencias transferidas o delegadas

Artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

El apartado 2 del artículo 25 de la LRBRL precisa el contenido e intensidad de las competencias municipales en el sector respectivo.

*"El Municipio ejercerá en todo caso como **competencias propias**, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

a) *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*

b) *Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*

c) *Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*

d) *Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*

e) *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*

f) *Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*

g) *Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*

h) *Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*

i) *Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*

j) *Protección de la salubridad pública.*

k) *Cementerios y actividades funerarias.*

l) *Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*

m) *Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*

n) *Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*

ñ) *Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.*

Esta relación de competencias propias de los municipios se debe completar con la aprobación de la norma aragonesa según el sistema de distribución constitucional de competencias que le corresponde a la Comunidad Autónoma.

Y de forma esencial se debe recoger en nuestro Estatuto de Autonomía un elenco de competencias con el carácter de propias, tal y como se manifiesta en su artículo 82, y refiriendo brevemente su contenido y esencia.

B.- Competencias municipales por delegación.

El artículo 27 de la LRBRL habilita legalmente al **Estado y a la Comunidad Autónoma** a delegar en los Municipios el ejercicio de **sus competencias**.

"1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.

3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

- a) *Vigilancia y control de la contaminación ambiental.*
- b) *Protección del medio natural.*
- c) *Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.*
- d) *Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.*
- e) *Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.*
- f) *Realización de actividades complementarias en los centros docentes.*
- g) *Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española.*
- h) *Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.*
- i) *Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.*
- j) *Promoción y gestión turística.*
- k) *Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.*
- l) *Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.*
- m) *Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.*
- n) *Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.*
- o) *Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia”.*

Mediante la LRBRL, el legislador trata de cumplir la función constitucional que se le encomendó y, por tanto, garantizar mínimos competenciales para que la autonomía local tenga la efectividad y garantía necesarias. Pero he aquí que, en el cumplimiento de esta función, no se puede detallar todas las competencias y materias a atribuir a los entes locales, al no disponer de competencia sobre todas ellas, pues la atribución se deberá efectuar por el competente en la materia, bien el legislador estatal, bien el autonómico.

En base a cuanto se ha hecho referencia, si son las leyes autonómicas sectoriales las que concretan las competencias locales según el sistema de distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón, observando las directrices del artículo 2.1 de la Ley de Bases, en relación con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la meritada norma, parece lo más oportuno determinar y clarificar con precisión en la normativa aragonesa cuantas competencias deben de ser desarrolladas por el municipio, diferenciándolas de las autonómicas, y que mejor espacio para ello, a más de la **legislación sectorial**, que el propio **Estatuto de Autonomía de Aragón**.

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La Provincia nace como circunscripción territorial de la Administración del Estado y adquirió rápidamente la condición de Entidad Local con órganos de gobierno y competencias propias.

A este doble carácter responde la concepción actual de la Provincia, según expresa la definición contenida el **artículo 141 de la Constitución Española**, *"La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado"*.

La Provincia como institución tradicional con gran recorrido en el tiempo, dispone de suficiente legitimidad y garantía constitucional, reconocida en los de nuestra carta magna: 137 (organización territorial del Estado); 141 (definición) y; 142 (suficiencia financiera).

Vista la garantía institucional que la Constitución otorga a la Provincia, nuestro vigente **Estatuto de Autonomía de Aragón** (EAA), viene a complementarla al reconocerle, a su vez, como parte integrante de la estructura territorial de Aragón (artículo 81 EAA), definiendo a las Provincias como entidades locales supramunicipales, con personalidad jurídica propia atribuyéndoles con carácter general funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios a municipios y comarcas, atendiendo en todo caso a criterios de solidaridad y equilibrio territorial (art. 84 EAA).

Esta doble garantía institucional, constitucional y estatutaria, otorga a las provincias autonomía para la gestión de sus intereses que se manifiesta fundamentalmente, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en lo siguiente:

A) Las provincias tienen garantizadas unas competencias o fines propios (STC 32/1981)

La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece el su artículo 31.2 LRBRL que son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, en el marco de la política económica y social y, en particular, *«asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado»* Como hemos visto, dicha previsión es completada con lo dispuesto en el artículo 84 del EAA al disponer que las provincias ejercerán funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios además de a los municipios a las comarcas.

B) Las provincias tienen garantizada constitucionalmente y por la legislación básica estatal la suficiencia financiera en garantía de su autonomía para la gestión de sus competencias (artículo 142 CE)

Tienen, por tanto, la plena disponibilidad de sus ingresos y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos.

Resaltar además que en este sentido, el Tribunal Constitucional ha rechazado que los recursos financieros de las provincias puedan transferirse a las Comunidades Autónomas por redistribución de funciones (STC 48/2004 F12 y 13).

Todo ello nos induce a resaltar algunas cuestiones que, sin ánimo de ser exhaustivas o excluyentes deben ser tenidas en consideración en esta reflexión sobre las Diputaciones Provinciales:

RELACIONES DIPUTACIONES PROVINCIALES/COMUNIDAD AUTONOMA

Las relaciones de las Diputaciones Provinciales con la Comunidad Autónoma fue un tema prioritario desde el comienzo de la existencia de la de Aragón, dando lugar a la primera Ley, que en materia de régimen local, fue aprobada por las Cortes de Aragón, 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, cuyo contenido se integro posteriormente en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y su desarrollo reglamentario a través del Decreto 60/1986, de 4 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las Comisiones Administrativas de Coordinación con las Diputaciones Provinciales.

Esta normativa se caracteriza por su escasa aplicación, es decir, por su constante incumplimiento, debido, principalmente a la falta de asunción por parte de ambas instituciones del papel que les corresponde dentro de la organización territorial aragonesa.

La aparición de las Comunidades Autónomas traía consigo la necesidad de llevar a cabo una racional redistribución de funciones con objeto de mejorar la gestión de los servicios públicos y conseguir un mayor grado de eficacia y rentabilidad del gasto público.

Las Comunidades Autónomas están plenamente asentadas y, respecto de las Diputaciones Provinciales, urge definir su papel dentro del entramado institucional, concretar las funciones y servicios que le corresponden y coordinar las actuaciones de Comunidad Autónoma y Provincia de forma que los escasos recursos económicos con los que cuenta Aragón puedan ser distribuidos entre los municipios de forma eficaz, en beneficio de todos los aragoneses.

En cuanto a la necesidad de coordinación entre Comunidad Autónoma y Diputaciones Provinciales, establecida no solo en la Ley de Administración Local aragonesa sino en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, artículo 36.2 a), no se trata tanto de elaborar una nueva regulación como de aplicar la actualmente existente, contenida en la **Ley de Administración Local de Aragón**, veamos:

Artículo 72.--Principios generales. *(Ajustarán sus relaciones recíprocas a los principios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.)*

Artículo 73.--Redistribución de competencias. *(La CCAA podrá redistribuir las competencias provinciales en aquellas materias de su exclusiva competencia)*

Artículo 74.--*Coordinación de Planes e inversiones provinciales por la CCAA definiendo objetivos y determinando prioridades.*

Artículo 243.--*Cooperación con las DDPP al desempeño de la funciones públicas necesarias.*

Artículo 253.--*Agrupaciones de personal con sede administrativa común.*

.....

Entre otros aspectos referenciados en nuestra normativa.

Pero el objeto principal de nuestra reflexión está en la definición del papel de las Diputaciones, sin perjuicio de las previsiones constitucionales y de la normativa básica de régimen local reguladoras de la Provincia, y por ello **la normativa aragonesa le atribuirá única y exclusivamente competencias de apoyo y asistencia a los municipios que la recaben y de estímulo de la intermunicipalidad.**

Del mismo modo la distribución de los **fondos provinciales no podrá depender de criterios discrecionales o de oportunidad, sino de criterios previos, objetivos y reglados** que habrán de contribuir a la consecución de una estructura de prestación de servicios a los vecinos más adecuada a sus intereses.

COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

La competencia se define tradicionalmente como la medida de la potestad de un órgano administrativo, esto es, el conjunto de facultades, de poderes, de atribuciones que le corresponden en relación con una materia y en relación con los demás.

La competencia de cada Administración pública tiene dos vertientes: por un lado expresa lo que la Administración puede hacer o no hacer con respecto a los ciudadanos y por otro, significa el reparto entre todas las Administraciones públicas del cumplimiento de los fines públicos.

En lo referente al sistema de determinación de competencias locales en nuestro ordenamiento jurídico, un primer dato que debemos tomar en consideración es que, nuestra Constitución no lleva a cabo una determinación de las competencias locales, entre ellas de la provincia, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas.

Será, no obstante, la LRBRL, la que, en su artículo 2 cierre el sistema de determinación de las competencias locales al reconocer el derecho de los Municipios, Provincias e Islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.

Para ello, establece la correlativa obligación del Estado y de las Comunidades Autónomas de asegurar, en su legislación sectorial respectiva tal derecho.

Este artículo 2.1 tiene por finalidad, tal y como interpreta la STC 214/1989, concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales, ahora bien, la concreción última de las competencias locales queda remitida a la legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, sin que el legislador autonómico pueda con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los artículos 2.1 LRBRL han establecido, dada la inserción de la LRBRL en el denominado bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro para juzgar la constitucionalidad de las leyes ordinarias.

A tenor del artículo 7 LRBRL «las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación».

Las competencias propias de las Provincias, como las de las demás entidades locales territoriales, sólo podrán ser determinadas por las leyes como acabamos de exponer. Tales leyes serán:

1) En primer lugar, las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente (art. 2.2 LRBRL).

2) En segundo lugar, las leyes sectoriales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Provincias deberán asegurar «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda, de conformidad con los principios de *descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* » (art. 2.1 LRBRL).

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas (art. 7.2 LRBRL y STC 27/1987).

Expuesto todo lo anterior es preciso destacar que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los municipios, la legislación básica no determina ámbitos materiales específicos sobre los que el legislador sectorial deberá atribuir competencias a la provincia como ocurre para aquellos a través del artículo 25.2 LRBRL.

No obstante, pese a ello el artículo 36 LRBRL, sí que prevé, en cambio, que esa legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, pueda reconocer competencias propias a las provincias "*en los diferentes sectores de la acción pública*", pero en el listado de las mismas se limita a establecer ámbitos genéricos o funcionales sobre los que se proyectará, en su caso, el poder político provincial.

Esta situación se ha modificado levemente con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que concreta, en algunos casos, las competencias de las provincias al atribuirles por ejemplo la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, entre otras.

En todo caso, conforme a lo dispuesto en el actual artículo 36.1 LRBRL y, en similares términos 65 LALA, son competencias propias de la Diputaciones, las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso, las siguientes, referidas a sus actividades esenciales:

Art. 36.1 LRBRL	Art. 65 LALA
<p>a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.</p> <p>b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.</p> <p>c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En</p>	<p>a) La cooperación al establecimiento de los servicios municipales obligatorios para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia.</p> <p>b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y otras entidades locales.</p> <p>c) Prestar aquellos servicios públicos que tengan carácter supracomarcal o supramunicipal, cuando su gestión no corresponda a las comarcas o no sea asumida por una mancomunidad.</p> <p>d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.</p> <p>e) Cualesquiera otras que les atribuyan las leyes.</p>

particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Publicaciones en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la

Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

Sobre todos estos ámbitos, las diputaciones ejercitan funciones concebidas como competencias propias y, como tales, presididas por su posición como entes autónomos, jugando sobre ello el principio de garantía constitucional.

Este conjunto de competencias posibilita indudablemente una amplia gama de actividades, no obstante, en opinión compartida por la gran mayoría de la doctrina, la LRBRL es muy parca en otorgar competencias a las Diputaciones Provinciales.

Frente a esta parquedad, el actual artículo 36, párrafo 2 de la LRBRL, atribuye a la Provincia competencia en los siguientes instrumentos básicos de cooperación municipal:

“A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación o entidad equivalente:

a) Aprueba anualmente un Plan Provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal con el fin de ejercer las competencias propias de coordinación, asistencia técnica y cooperación, ...

b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia, ...

c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo

d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.”

UNA LLAMADA DE ATENCION

Independientemente de todo lo anterior, hay otros artículos en Ley 7/1985, que recogen normas sobre las competencias de esta Entidad Local.

Así el artículo 26.2 establece:

“2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.”

Se desconoce si las Diputaciones Provinciales han iniciado algún tipo de actividad para ejercer las anteriores competencias.

Quizá procede ya su derogación (visto su origen e intención).

CUESTIONES A RESOLVER

Manteniendo pues, como principio general y como criterio que defendemos, la asignación de competencias propias a las diputaciones hecha por la norma estatal y la autonómica, la mejor manera, bajo nuestro criterio, de avanzar en la eficiencia de su ejercicio es resolver los problemas que detectamos.

No estamos exentos de problemas en la distribución competencial y en la debida coordinación entre administraciones.

1) Como se deduce de las previsiones legales, las actuales diputaciones se centran en la cooperación y ayuda a los municipios para *la prestación de servicios, sobre todo de aquellos considerados mínimos o de prestación obligatoria, así como en garantizar el ejercicio efectivo en los municipios de las funciones públicas necesarias como las de fe pública, asesoramiento, intervención y contabilidad.*

Ahora bien en el artículo 12 del Texto Refundido de Medidas de Comarcalización se prevé lo siguiente:

12 "Cooperación y asistencia a municipios"

1. Sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las provincias, 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 de obras y servicios.

2.

Prevé el mismo texto refundido de la Ley de Medidas de Comarcalización en su Disposición Adicional Octava al tratar el tema de las competencias de las diputaciones provinciales, que las competencias de asistencia a los municipios de las diputaciones provinciales y las de las comarcas reguladas en dicha ley deberán ejercitarse en colaboración suscribiendo ambas entidades, a esos efectos, los correspondientes convenios.

Ni la Comunidad Autónoma, ni mucho menos, la comarca pretenden invadir las competencias propias de las Diputaciones Provinciales, y nada se ha avanzado en esta dirección. Por ello, con independencia de una colaboración entre todas ellas que procurase una eficaz prestación de funciones en el territorio aragonés, **la solución pasa por residenciar en la Diputación Provincial la competencia de asesoramiento y asistencia, que señalábamos, sin interferencias de otras administraciones.**

2) Otra competencia concreta de las Diputaciones Provinciales, la asunción de la prestación de los servicios de *tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes*, cuando éstos no procedan a su prestación.

Ambas competencias no son prestadas por los municipios sino, en la mayoría de los casos, por Consorcios formados por diversas entidades locales o por comarcas. La competencia legal corresponde a las Diputaciones Provinciales por lo que **debería plantearse, al menos, una aportación económica provincial para la prestación de los mismos.**

3) Por último, otra competencia concreta, la prestación de los servicios de *administración electrónica y la contratación centralizada* en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

En este tema es obligatoria una coordinación no solo entre las distintas administraciones aragonesas, sino igualmente con la estatal. Todos sabemos la importante carga económica que supone la implantación de sistemas telemáticos, el desperdicio en tiempo del aprendizaje al que debe someterse el funcionario que ve crecer sus obligaciones en este aspecto, sin haber

recibido la preparación suficiente para hacerle frente, los continuos fallos en su aplicación, etc.

Por todo ello **debería fijarse un sistema compatible entre todas las administraciones, procurar evitar la duplicidad** en, por ejemplo, la remisión de según qué documentación, el establecimiento de un sistema eficaz de asistencia técnica en caso de fallos en aparatos, sistemas o simplemente humanos que contribuyesen a una autentica modernización de las administraciones y en una simplificación y celeridad en la tramitación de los procedimientos por parte de los ciudadanos y no en el calvario que para funcionarios y ciudadanos supone en la actualidad.

Los recursos son pocos y no es posible que cada administración actúe por su cuenta sin ningún tipo de planificación y con un total desconocimiento de lo realizado o por realizar por otras administraciones en un mismo aspecto, con el consiguiente despilfarro del erario público.

RELACIONES COMARCAS/PROVINCIAS

En este apartado vamos a limitarnos a reflejar los artículos que en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón regulan este tema y que no han tenido aplicación práctica pese a encontrarse plenamente vigentes:

Artículo 10.-Competencias delegadas y encomienda de funciones.

2. Las provincias podrán delegar en las comarcas el ejercicio de competencias en relación con:

a) Gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios en el ámbito comarcal.

b) Asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica a los municipios.

4. La delegación de competencias exigirá, en cada caso, el traspaso de los medios precisos para su ejercicio y la aceptación expresa por el Consejo comarcal, excepto cuando venga determinada por ley.

Artículo 69.-Aportaciones de las provincias a la financiación de las comarcas.

1. En aquellos casos en que la comarca asuma la ejecución de obras y prestación de servicios a los municipios de su ámbito, que tengan el carácter legal de mínimos y obligatorios o de funciones públicas necesarias, sin haberse resuelto su realización por la provincia, ésta deberá colaborar económicamente en su financiación en la proporción que se convenga, atendida la trascendencia de la actuación, la población beneficiada y la contribución que suponga a la mejora del equilibrio de las condiciones de vida en el ámbito provincial.

2. Los presupuestos de las provincias podrán establecer transferencias incondicionadas a favor de las comarcas, en atención al conjunto de los servicios de cooperación y asistencia a los municipios que subsidiariamente presten.

3. Anualmente, en el mes de septiembre, las diputaciones provinciales elevarán a las Cortes de Aragón un informe en que se detalle la territorialización por comarcas en la respectiva provincia del gasto realizado o programado en obras, servicios y actividades a través de los distintos planes aprobados en el ejercicio.

Disposición Adicional Octava. Competencias de las diputaciones provinciales.

1. En relación a las competencias de las diputaciones provinciales, el Gobierno de Aragón impulsará la transferencia de las que fueren apropiadas que sean gestionadas por las comarcas, en el contexto y actividad de las Comisiones Mixtas que se creen al efecto. En particular, se procurará que las comarcas puedan asumir la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios en su ámbito territorial y disfrutando de las dotaciones económicas adecuadas.

2. Las competencias de asistencia a los municipios de las diputaciones provinciales y las de las comarcas reguladas en esta ley deberán ejercitarse en colaboración suscribiendo ambas entidades, a esos efectos, los correspondientes convenios.

De todo esto tampoco nada se sabe. La necesidad de financiación existirá siempre y debería concretarse. Ahora bien entendemos que lo mas conveniente es derogar lo que no se va aplicar nunca (si es así) y respetar las competencias originales de las Diputaciones Provinciales reforzando su ejercicio por ellas mismas.