

**ESTRUCTURA LOCAL
DE ARAGÓN Y ORGANIZACIÓN
DEL TERRITORIO**

ESTRUCTURA LOCAL DE ARAGÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

DISCURSO DE INGRESO
EN LA ACADEMIA ARAGONESA
DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN
LEÍDO POR EL

Excmo. Sr. D. Ramón Salanova Alcalde

EL DÍA 13 DE DICIEMBRE DE 2017

Y CONTESTACIÓN AL MISMO POR EL

Excmo. Sr. D. José Bermejo Vera



Zaragoza, 2017

Publicación número 3577
de la Institución Fernando el Católico,
Organismo autónomo de la Excm. Diputación de Zaragoza,
plaza de España, 2, 50071 Zaragoza (España)
tels. [34] 976 288 878 / 976 288 879
fax [34] 976 288 869
ifc@dpz.es
<http://ifc.dpz.es>

IMPRESIÓN
Imprenta Provincial. Zaragoza.

D. L.: Z 1658-2017

© de la presente edición, IFC-DPZ. Zaragoza, 2017

Impreso en España — Unión Europea / Printed in Spain — European Union

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
II. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812: POBLACIÓN, COMPETENCIAS Y GOBIERNO	10
III. LA CONFIGURACIÓN DEL MAPA MUNICIPAL ESPAÑOL A LO LARGO DEL SIGLO XIX: POBLACIÓN Y TERRITORIO	13
1. El requisito de una población mínima	13
2. La fijación del término municipal	17
IV. LA ESTRUCTURA MUNICIPAL EN ARAGÓN	21
1. Su evolución	21
2. La estructura municipal aragonesa en la actualidad	28
3. Los pequeños municipios como problema	29
V. IDENTIDAD LOCAL Y REALIDAD	32
1. El sentimiento de identidad local	32
2. La realidad	33
2.1. Los cambios en la población	33
2.2. Competencias y prestación de servicios	35
2.3. Autonomía, prerrogativas y potestades	36
2.4. El autogobierno	36
VI. ¿ES POSIBLE REFORMAR LA PLANTA LOCAL? LAS PROPUESTAS DE REFORMA	39

VII. REPENSAR LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y VERTEBRAR EL TERRITORIO, MISIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ESTRUCTURA LOCAL, COMARCALIZACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	43
VIII. REFLEXIÓN FINAL	54
IX. NOTA BIBLIOGRÁFICA	55
Discurso de contestación del académico de número Excmo. Sr. D. José Bermejo Vera	61

Excmo. Sr. Presidente,

Excmos. Sres. Académicos,

Señoras y señores:

Iniciar esta disertación con palabras de gratitud es obligado. Agradecimiento a los Académicos que propusieron mi elección, Benjamín Blasco Segura –que ya no está entre nosotros–, Francisco Mata Rivas y Pilar Palazón Valentín; a todos los Académicos que la aprobaron por unanimidad, y al entonces Presidente de la Academia, D. Ángel Bonet Navarro, por su afectuosa acogida. Así como al profesor y Académico José Bermejo Vera quien, tras promover mi incorporación a la Academia, ha asumido la contestación a este discurso.

I. INTRODUCCIÓN

1. El tema de este discurso tiene relación directa con lo que han sido inquietudes y temas de estudio y trabajo a lo largo de mi vida profesional: la organización local y su implantación y funcionamiento sobre el territorio con particular atención a la realidad más próxima y vivida: Aragón.

La crisis económica y política, el cambio climático y el avance de la despoblación exigen plantearnos cuestiones sobre la mejor organización del territorio, la reforma de las Administraciones públicas, la asignación de las competencias y la gestión de los servicios públicos en el futuro próximo. Por ello y porque creo que Instituciones como esta Academia deben contribuir a estos debates, me atrevo a aventurar algunas reflexiones sobre nuestra organización local, sin más título para ello que mi experiencia como profesional y observador independiente.

2. En España, la reforma de la planta municipal, con sus 8.125 municipios, es un tema recurrente en las últimas décadas entre los estudiosos de la vida local, pero ha tropezado con la inexistencia de voluntad política para abordarlo.

En el fondo de este debate, tan duradero en el tiempo y por ahora inagotable, existe una propensión, muy típica de nuestra cultura, a juridificar los hechos sociales, y por ello a considerar obligado identificar comunidad de población y de vida con municipio. Si aquella no tiene este rango parece que pierda su sentido, aunque siga siendo una realidad viva. Y se mantiene la solemne categoría de municipio a comunidades exiguas y languidecientes, que tuvieron su razón de ser en épocas ya pasadas y a las que este reconocimiento no les ha de servir para salir de su estado agonizante.

Un pueblo es solo, en principio, una unidad básica de convivencia; es, en un proceso posterior, cuando el legislador pasa de referirse a pueblos, que son concretos y reales, a definir un tipo de entidad abstracta, que nace del Derecho y que tiene el nombre de municipio, con una regulación específica y su reconocimiento como Administración pública.

Como pueblo, como grupo humano básico de convivencia, puede decirse que ha existido siempre, con unos u otros rasgos peculiares según la geografía, la forma de vida o la cultura. Pero como institución jurídica, las ideas de la Revolución francesa y su recepción en la Constitución de 1812 marcan una etapa totalmente diferenciada del municipio y de su ayuntamiento, iniciando su época moderna y prefigurando nuestro régimen local actual.

II. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812: POBLACIÓN, COMPETENCIAS Y GOBIERNO

A fines del Antiguo Régimen no es sencillo determinar el número de Ayuntamientos existentes. La división territorial era confusa, aumentada por la discontinuidad territorial, producida por los enclaves, consecuencia del proceso repoblador basado en la agregación paulatina de territorios. Menos de la mitad de las entidades territoriales de España eran de realengo. La Constitución de 1812 pretende sustituir la inservible estructura institucional del Antiguo Régimen, y, con ese fin, abolir los señoríos jurisdiccionales, acabar con la venta de oficios e instaurar un sistema electivo¹.

La Constitución de 1812 dispone: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a 1.000 almas, y también se les señalará término correspondiente» (art. 310).

¹ POSADA, Adolfo, «El sujeto de la vida municipal es, pues, el pueblo, o sea, el grupo de familias que habita en un espacio definido en relación de vecindad», *Tratado de Derecho Administrativo*, 1899, tomo I.

El Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, sobre formación de los ayuntamientos constitucionales, matiza la exigencia inicial de población al admitir que: «1. Cualquiera pueblo que no tenga ayuntamiento y cuya población no llegue a mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tener ayuntamiento, lo hará presente a la Diputación de la provincia, para que en virtud de su informe se provea lo conveniente por el Gobierno. Los pueblos que no se hallen en estas circunstancias seguirán agregados a los ayuntamientos a que lo han estado hasta aquí, mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia...».

La generalización de los Ayuntamientos con esa población tiene su justificación en la gestión de determinados servicios y actividades. La Constitución de 1812 les encomienda, en líneas generales, la policía de salubridad y comodidad e incluso «promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso» (art. 321). Como manifiesta el «Discurso preliminar» de la Constitución: «Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses, y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o de muchos individuos»².

Se acude ya desde entonces a la tradicional cláusula general de competencias, recogida también en la Ley básica 7/1985, de 2 de abril, cuyo artículo 25 disponía que el municipio «puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Cláusula general que, por haber servido de justificación a la extensión de las actividades de los municipios, ha sido matizada por la Ley 27/2013³, para intentar evitar las duplicidades competenciales con otras Administraciones.

Aunque, en nuestra concepción actual del municipio, la autonomía es un aspecto esencial, en la visión inicial del municipio moderno estaba muy lejos de sentirse como tal. Como señala Tomás Ramón Fernández, «Para los revolucionarios franceses, la vida municipal significaba muy poco, apenas un cauce para llevar hasta el último rincón del país, a través de una cadena jerárquica de agentes dependientes del centro, la voluntad general expresada en la Asamblea por la representación nacional».

² ARGÜELLES, Agustín de, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2011, p. 115.

³ La redacción dada por la Ley 27/2013 al artículo 25.1 de la Ley 7/1985 es la siguiente: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo».

Así que, tras la disolución del régimen señorial, el espíritu igualitario de Cádiz alcanza también al gobierno del territorio. Lo expresará claramente el conde de Toreno: «En la nación no hay más representación que la del Congreso nacional... Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero como el mejor modo de plantear esta parte tan esencial para la felicidad de las provincias deben reposar en el interés que sus mismos vecinos tienen en su prosperidad... se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos»⁴.

En cuanto al gobierno interior de estos municipios de nuevo cuño, abolidos los señoríos jurisdiccionales y la venta de oficios, aceptado el principio de elección y el consiguiente cese de los regidores perpetuos, la Constitución de 1812 dispone que: «Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado en estos si hubiere dos» (art. 309).

Desde los inicios del municipio constitucional, los cargos concejiles son electivos, si bien con las limitaciones en el sufragio que irán superándose con el paso del tiempo. La Constitución de 1812 exige para ser alcalde, regidor o procurador síndico «cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo» (art. 317). Existe preocupación por la alternancia en los cargos: «los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año» (art. 315), «el que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años» (art. 316). Es que se piensa que «la renovación periódica de los regidores y síndicos proporcionará que se aprovechen con más facilidad las luces, la probidad y demás buenas calidades de los vecinos de los pueblos, al paso que evitará la preponderancia perpetua que ejercen en ellos los más ricos y ambiciosos»⁵.

Los cargos concejiles se consideran como una carga cívica obligatoria para los ciudadanos (art. 319), de la que no cabrá excusarse sin causa legal, y, por tanto, gratuitos⁶. Todavía se consideraba por muchos que, como pensaba

⁴ *Diario de Sesiones* del día 12 de enero de 1812.

⁵ *Discurso preliminar*, edición CEPC citada, p. 116.

⁶ La Ley de 1845 reitera que los cargos de alcalde y regidor son gratuitos, honoríficos y obligatorios. Y la legislación posterior limita la percepción de retribuciones. La Ley de 1870 admite que en las capitales de provincia de primera clase pueda concederse cierta suma a los alcaldes para gastos de representación (art. 58). Y todavía en las leyes de régimen local de 1950 y 1955 se considera gratuito el desempeño de las funciones de concejal y de alcalde. Solo en los municipios de más de 10.000 habitantes podrá asignar a este el Ayuntamiento una cantidad fija para gastos de representación, que no excederá del 1% del presupuesto ordinario de ingresos (arts. 63, 64, 83).

en el siglo XVI Montaigne, alcalde de Burdeos, «la charge de maire semble d'autant plus belle que'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution».

III. LA CONFIGURACIÓN DEL MAPA MUNICIPAL ESPAÑOL A LO LARGO DEL SIGLO XIX: POBLACIÓN Y TERRITORIO

1. El requisito de una población mínima

Desde este momento inicial, las sucesivas leyes fijarán la atención en la población mínima necesaria para constituir un municipio, con criterios cambiantes a lo largo del tiempo: la Constitución, el Decreto CLXIII y la Instrucción de 1823 hacen referencia a almas, a la totalidad de los habitantes del lugar; a partir del Real Decreto de 1835 se alude ya a vecinos, equivalentes a «casas» u «hogares», unidades familiares con un cabeza de familia que incluye a la mujer casada y a los hijos no emancipados⁷.

Aun ahora siguen existiendo dudas sobre el número de Ayuntamientos existentes tras la Constitución de 1812 y en sus años inmediatos⁸. Fue un accidentado proceso que se prolongó a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. La conversión de los lugares de señorío en Ayuntamientos constitucionales fue una de las causas del elevado número de municipios resultante, a pesar del criterio orientativo de las 1.000 almas. Criterio poblacional que hubiera sido importante, de mantenerse, para limitar el incremento de municipios. Mínimo poblacional exigible que, aun con sus posteriores variaciones menos exigentes, marcó una importante diferencia con Francia, pese a su innegable influencia ideológica, puesto que en la Ley de 14 de diciembre de 1789 en Francia no se impone limitación de población para llevar adelante la idea de cada pueblo/un municipio («Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne»), lo que condujo a una importante dispersión, llegándose a los iniciales 44.000 municipios, retomando en gran medida el mapa multiseccular de las parroquias o comunidades de habitantes del Antiguo Régimen. Todavía en enero de 2016

⁷ En el *Diccionario* de Madoz se viene a considerar la existencia de 4 habitantes por vecino, aunque en el Censo de 1860 la equivalencia viene a ser de 4,55 almas por vecino; más tarde se hablará de «los habitantes residentes» (Leyes de 1870 y 1877),

⁸ ORDUÑA REBOLLO, Enrique, «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», *REAL*, 291 (*Homenaje al profesor Sebastián Martín Retortillo*), pp. 779-826.

Francia cuenta con 35.885 municipios, de ellos 18.182 con menos de 500 habitantes⁹.

A la lentitud y dificultad de ese proceso contribuyeron la escasa duración de los períodos constitucionales y de la vigencia de la legislación aplicable; así como las resistencias pasivas, dada la tradición de un gobierno local unitario para valles o comarcas no rurales, que veían fraccionados sus términos.

Inicialmente hubo escaso tiempo para aplicar la Constitución, ya que en 1814, con la vuelta de Fernando VII, regresó el absolutismo. Durante el Trienio Liberal (1820-1823) se restableció la Constitución, y la instrucción de 3 de febrero de 1823 dispuso que «siendo del cargo de las Diputaciones provinciales cuidar del establecimiento de los Ayuntamientos de los pueblos donde no los haya, según previene el artículo 25 de la Constitución, deberán tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse Ayuntamiento, para que, si llegase por sí o con su comarca a mil almas, se establezca desde luego, y si no llegase a este número, pero por otras razones de bien público convinieren establecerlo, se forme el expediente instructivo que las haga constar».

No fue prolongada su vigencia, pues ese mismo año volvió el sistema absolutista y se inició la «Década Ominosa». Tras la muerte de Fernando VII, estando vigente el Estatuto Real, se aprueba el Real Decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos, y a partir de ese momento se disminuirá la población exigida para ser municipio, pues se permite, por un lado, que se conserven los Ayuntamientos en los pueblos que lo tengan aunque su población no llegue a 100 vecinos, y, por otra parte, que soliciten la formación de Ayuntamiento propio los pueblos donde existan al menos 100 vecinos.

En esta época no existen datos fiables sobre la realidad poblacional y económica. La falta de un registro oficial de población contribuía a dificultar la imposición de la nueva organización: la Ley de 2 de febrero de 1823 previene terminantemente que se lleve un registro civil de nacidos, casados y muertos en las secretarías de los Ayuntamientos. El Real Decreto de 29 de junio de 1837, que ordena la formación de un censo de población, habla de «una división territorial monstruosa, producto de mil acontecimientos casuales, ocurridos en ocho siglos», y razona que «la pronta ejecución del censo de

⁹ De ellos, 3.393 tienen menos de 100 habitantes, con un total de población de 220.256 empadronados. *Les collectivités locales en chiffres 2016*, Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur.

población es indispensable. Primero en el orden de las ideas, en la progresión de los trabajos y en la trascendencia de las aplicaciones, porque es absolutamente preciso para el reemplazo del ejército, para el establecimiento de un buen sistema de Hacienda, y para la formación de los legisladores y de las municipalidades».

Todavía en 21 enero de 1841, otro Decreto venía a reconocer la falta de cumplimiento de ese mandato, al reconocer que no ha llegado a realizarse pensamiento tan útil sino en Madrid y alguna otra población, pues «en la mayoría de los pueblos por su corto vecindario y su escasez de recursos, no hay los elementos necesarios para llevar adelante tan útil medida». Por ello, «a fin de que el Gobierno posea datos seguros y propios del movimiento de la población, sin estar atenido a los que le suministren las autoridades eclesiásticas que los procuran con objetos diferentes», se ordena que los jefes políticos dispondrán que los Ayuntamientos de las capitales, de las cabezas de partido y de todos los pueblos que excedan de 500 vecinos, establezcan en sus secretarías el régimen civil de los nacidos, casados y muertos dentro de su término jurisdiccional.

Especial importancia tuvo la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845, al disponer que «se conservarán todos los Ayuntamientos que hoy existen en poblaciones de más de 30 vecinos, arreglando su organización a las disposiciones de esta ley. Los de menor vecindario se agregarán a otros, o formarán, reuniéndose entre sí, nuevos Ayuntamientos» (art. 70). Y «queda el Gobierno autorizado para formar nuevos Ayuntamientos, oyendo a la Diputación Provincial, en distritos que lleguen a 100 vecinos. Para establecer Ayuntamientos en distritos de menor vecindario se necesita una ley» (art. 71).

La Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 prevé que la supresión de Ayuntamientos solo podrá realizarse si no tuviesen 50 vecinos. El Decreto de 21 de octubre de 1866 que «se conservarán todos los Ayuntamientos que hoy existen en poblaciones de más de 200 vecinos...» (art. 70) y que «el Gobierno adoptará las medidas convenientes a fin de que en el plazo de dos años, a contar desde la publicación de la presente ley, queden suprimidos los Ayuntamientos en todos los distritos municipales que no lleguen a 200 vecinos, reuniendo dos o más de los que se encuentren en este caso...» (art. 71). Esa misma exigencia se mantiene en el Decreto de Sagasta de 21 de octubre de 1868.

Los cambios de criterio sobre el número de habitantes daban lugar a frustraciones y reivindicaciones. Un testimonio: la Junta Revolucionaria de Aldehuela de Tobed acuerda independizarse de Tobed en acuerdo de 12 de octubre

de 1868, pues «en nuestro modo de sentir, conocemos que todo ciudadano debe ser libre sin estar sujeto ni sometido a otro pueblo, porque si lo estuviera no habría ni se proclamaría la libertad de independencia»¹⁰.

La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 permite la pervivencia de los Ayuntamientos ya constituidos, aunque exige 2.000 residentes para constituir nuevos. Y la Ley de 2 de octubre de 1877 exige que no bajen de 2.000 el número de sus habitantes residentes, un territorio proporcionado a su población y que pueda sufragar los gastos municipales obligatorios, pero dispone que «subsistirán, sin embargo, los actuales términos municipales que tengan Ayuntamiento, aun cuando no reúnan las circunstancias anteriores»¹¹.

El Estatuto Municipal de 1924 supone un cambio en la tendencia a fijar requisitos de población, porque pretende guardar el máximo respeto a la realidad social. En su preámbulo se afirma que «el Municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la Ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva... Por todo ello, el nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio, que nunca han tenido posible cumplimiento». En consecuencia, los acuerdos de fusión, constitución y alteración de términos municipales, adoptados por el vecindario y Corporaciones interesadas serán firmes. Si no llegasen a una mayoría conforme, la resolución solo podrá ser adoptada por medio de una ley.

El texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945 y 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, dispone que «el Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios...», reconociendo, por tanto, la estructura municipal existente, sin perjuicio de regular las posibles causas de alteración de términos municipales.

El mapa municipal puede considerarse consolidado a mediados del siglo XIX. Será en las décadas de 1960 y 1970 cuando exista una política más efectiva de simplificación de ese mapa municipal.

En 1960, entre las conclusiones del primer Curso sobre Problemas políticos de la vida local, con participación de los más distinguidos administra-

¹⁰ Hasta la Ley de 1845 había sido Ayuntamiento propio, luego agregado a Santa Cruz de Tobed. Su petición de 1868 se deniega por la Diputación Provincial de Zaragoza en sesión de 25 de noviembre de 1868 porque el núcleo cuenta solo con 32 vecinos cuando la ley vigente exige 200 para constituir municipios independiente. Archivo de la Diputación Provincial de Zaragoza (ADPZ), Gobernación, XIV-879.

¹¹ Durante la vigencia de la Ley de 1877 se intenta su reforma, siempre infructuosamente, en veintidós ocasiones. Entre ellas, el proyecto Maura de 1907, más tarde el de Canalejas y en 1910 el del gabinete presidido por el conde de Romanones.

tivistas¹², se decía: «El uniformismo del régimen local iniciado en las Cortes de Cádiz y consolidado durante el siglo XIX, significó una ventaja sobre la situación de variedad caótica del Antiguo Régimen... pero exageró innecesariamente y perjudicialmente la rigidez y el racionalismo del sistema con desdén y olvido de las realidades locales de un país diverso como España».

2. La fijación del término municipal

2.1. En la determinación de la estructura municipal, junto con la población exigida, tiene esencial importancia el término municipal, el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento, elemento constitutivo del municipio, que define los límites de la jurisdicción del Ayuntamiento y del ejercicio de sus competencias propias¹³.

A pesar de su importancia, aunque la Constitución de 1812 determina que en los pueblos que se consideren Ayuntamientos «también se les señalará término municipal» (art. 310), la prolija legislación posterior omite referencias a las características del mismo y a una extensión mínima. Solo algunas disposiciones concretas como el Real Decreto de 23 de julio de 1835, señala que el territorio del nuevo municipio «no deberá exceder de cuatro leguas en cuadro» (art. 4.º); la Ley de 1877 se referirá vagamente a «un territorio proporcionado a su población»; la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 lo relaciona con el número de residentes¹⁴.

Como regla general, el término municipal debería ser continuo, formando perímetros cerrados, que faciliten el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios, aunque subsistan algunos casos de discontinuidad por respeto a situaciones precedentes¹⁵.

¹² Jordana de Pozas, García de Enterría, Entrena Cuesta, González Pérez, Sebastián Martín Retortillo, entre otros. Peñíscola, IEAL, 1961.

¹³ STS de 19 de septiembre de 2006: «El territorio es un elemento estructural del municipio y constituye el marco geográfico en el que el Ayuntamiento ejercita sus potestades. Este elemento es completamente ajeno a las titularidades dominicales que se ostenten dentro de dicho territorio, que pueden ser tanto demaniales –del propio Ayuntamiento, o de cualquier otra Administración territorialmente superior– como patrimoniales, e incluso de propiedad de los particulares...».

¹⁴ Su artículo 5.º reconoce como municipios a todos los que, al promulgarse la ley, existan legalmente constituidos. En los supuestos de creación de nuevos municipios por segregación, el artículo 9 dispone que «el territorio municipal será adjudicado a los nuevos municipios con arreglo a lo que las Corporaciones interesadas acuerden y, cuando no hubiere conformidad, en proporción al número de residentes respectivos».

¹⁵ La STS de 5 de octubre de 1981 lo razona así: «como principio general, los municipios ejercerán su jurisdicción sobre territorios continuos, requisito natural... que deriva de que estas

Al reconocerse nuevos Ayuntamientos se fraccionaban los términos de los municipios preexistentes, produciéndose discusiones y resistencias. En algunas ocasiones, en ese largo proceso de reconocimiento de los núcleos de población como municipios, no se aclara de modo fehaciente el territorio a que extiende su jurisdicción la nueva entidad, dando lugar a controversias y pleitos posteriores entre los municipios afectados. Así lo reconoce un Decreto de 23 de diciembre de 1870: «importa que de un modo permanente se determine y establezca el radio en que las Municipalidades han de ejercer su poderosa y libre influencia, desenvolviendo las amplias facultades de que ahora gozan... dada la confusión en que hoy se hallan los términos municipales, causa permanente de choques, perturbaciones y conflictos entre pueblos comarcanos». Por ello, se ordena que todos los Ayuntamientos procedan inmediatamente al señalamiento de sus respectivos términos municipales por medio de hitos o mojones permanentes, con arreglo a las Instrucciones que se aprueban¹⁶.

No es tan fácil cumplirlo, como muestran algunos ejemplos: en esa época solicitaban fijación de término Casetas respecto de Zaragoza; Utebo y Sobradiel (1871) y Valpalmas respecto de Luna (1872); en 1877, el Ayuntamiento de Casetas reitera su petición y, de no atenderse, prefiere agregarse a Zaragoza, como se decide en 1878; en 1886, disputan Malpica y Uncastillo; en 1898, lo pide Maleján respecto de Borja; en 1892, entre Tarazona y San Martín del Moncayo. En algunos casos, se tardaba años en resolver, como fue el caso de Murillo de Gállego, dividido en 1855 en cinco Ayuntamientos, al segregarse Ardisa, Santa Eulalia de Gállego, Puendeluna y Piedratajada; en 1896, cuarenta años después, seguía abierto el tema de la declaración de sus términos jurisdiccionales¹⁷.

Las dificultades políticas y técnicas para la determinación de los términos municipales se reflejan aún en la Ley de 23 de marzo de 1906, del Catastro Parcelario: «Los Ayuntamientos que no tengan deslindados ni amojonados sus términos municipales lo ejecutarán sin excusa ni pretexto alguno dentro del improrrogable plazo de un año...».

entidades son divisiones del territorio nacional, división que como mejor se consigue es a base de que cada uno de los Entes menores cuenten con perímetros cerrados, con lo que, además, se contribuye a que la prestación de los servicios propios de los mismos se efectúe de mejor forma que en el supuesto contrario. Como excepción a la regla, la subsistencia de situaciones de discontinuidad por respeto a condiciones reconocidas actualmente».

¹⁶ Los hitos se colocarán atendiendo solo a la posesión de hecho en el momento de la operación, de todas las operaciones se levantará acta detallada y el amojonamiento deberá estar terminado en el improrrogable plazo de dos meses.

¹⁷ ADPZ, Gobernación, legajos V y XIV.

Todavía en 1941, la STS de 28 de junio tiene que reiterar que «como Ayuntamiento independiente tiene derecho indiscutiblemente a obtener el señalamiento de su término municipal por ser el territorio elemento indispensable de todo municipio». A lo largo del tiempo varía la instancia competente para su fijación: Gobierno, Diputación Provincial, exigencia de ley en casos de discrepancia entre los afectados.

Conforme a reiterada jurisprudencia (sentencias de 27 de marzo de 1905 y de 29 de diciembre de 1906), «las cuestiones referentes a demarcación de límites de los pueblos constituyen siempre materia de gobierno o de ley, ya se trate de los que están en la misma provincia, ya de los que están en los límites de varias; que cuando no llega por disconformidad el caso de que intervenga el Poder Legislativo, se resuelven con audiencia del Consejo de Estado, y bajo su responsabilidad por el Ejecutivo, mas nunca por los Tribunales de esta jurisdicción, establecidos para conocer de materias administrativas, no de las que pertenecen al orden político o de gobierno».

De la anomalía que supone la falta de señalamiento de término jurisdiccional, ha llegado un caso en Aragón hasta nuestros días, como es el del municipio de Fago, que hasta 1830 perteneció a Ansó, sin que, al segregarse, se precisaran sus respectivos términos, continuando el aprovechamiento mancomunado de los montes del valle, del que participa Fago en una quinta parte¹⁸. Dada la falta de esa determinación la jurisdicción de Fago se viene limitando a su casco urbano¹⁹.

Otro caso peculiar se da en la Comunidad de Albarracín: varios de los términos municipales que la integran no limitan entre sí y están separados por franjas de tierra de distinta anchura, pertenecientes a la Ciudad y Comunidad, conocidas como *mangas de sierra*, pervivencia de los terrenos comunitarios donde el ganado transita sin necesidad de pisar los pastos propios de cada aldea.

En definitiva, tras ese largo proceso, el mosaico resultante refleja un mapa con términos municipales de extensión muy dispar, que va desde los más grandes, como Zaragoza, con 1.063 km² (el octavo más extenso de España);

¹⁸ En virtud de la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 11 de marzo de 1882.

¹⁹ El Decreto 71/2010, de 13 de abril, del Gobierno de Aragón, de declaración del Paisaje Protegido de las Foces de Fago y Biniés, fija su ámbito territorial en 2.440 hectáreas de los términos municipales de Ansó, Canal de Berdún y valle de Hecho, así como su área de influencia socioeconómica. Al asignar la superficie que corresponde a cada término municipal y atribuir 1.469 hectáreas a Ansó, advierte que «dado que en la actualidad no existe deslinde ni provisional ni definitivo del término municipal de Fago, hasta que no se emita resolución definitiva del Instituto Geográfico Nacional, no se pueden incorporar los datos de superficie de este municipio».

Ejea, 615; Sabiñánigo, 588; o Caspe, 503, a otros de muy escasa extensión, con menos de 3 km², como Pleitas, Salillas de Jalón, Cinco Olivas, Torrellas, Albeta, Vierlas, Maleján y Retascón.

2.2. El territorio de un municipio puede ensancharse o disminuir. Puesto que todo el territorio nacional está dividido en términos municipales, cualquier variación de la estructura municipal supone una alteración de los términos municipales colindantes.

Como señala el Consejo de Estado (Dictamen 1876/1996): «Desde que se aprobó la Constitución de 1978, al menos, no impera en el ordenamiento patrio la noción del municipio como entidad natural, necesariamente conectada con ciertos elementos de carácter inmanente (a los que no es ajeno el territorio). La Constitución, por el contrario, establece una noción más pragmática. Considera al municipio como un ente asociativo al servicio de los vecinos que en él residen. Claro que el territorio es, en esta concepción, un elemento importante: nada menos que el ámbito espacial sobre el que ejerce su jurisdicción. Pero tampoco nada más. Como elemento constitutivo del municipio, sin embargo, ha perdido toda consideración sustantiva. Es solo un medio para cumplir un fin. Puede (en la mayor parte de los casos, así será) que obedezca en su configuración a razones históricas. Mas no encontrará en la sola historia el fundamento de su perdurabilidad. La permanencia futura de esa configuración dependerá de que siga siendo una respuesta razonablemente satisfactoria al problema de cómo atender las necesidades de los vecinos que en él residen. En otras palabras, que sirva de base eficaz y suficiente a una Administración territorial. No dependerá, en cambio, de las características orográficas, agrícolas o de otro orden del territorio en cuestión. Una respuesta diferente equivaldría a “cosificar” el territorio, y subvertiría su entraña jurídica: el territorio en Derecho público local se define como espacio, como ámbito para el ejercicio de las competencias locales».

El municipio carece de la facultad autónoma de disponer de su territorio. Es cierto que la manifestación de la voluntad acorde de los municipios interesados es casi decisiva; y que, en todo caso, el parecer municipal es un requisito importante, un presupuesto del acto decisorio o resolución de otro ente, pero no vinculante. Así lo subraya la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio: «doctrina expresada por el Consejo de Estado, siguiendo la línea de la tradición jurídica española en materia de agregaciones y segregaciones de términos municipales y partidos judiciales, según la cual, la unión de determinados factores objetivos a la voluntad vecinal puede modificar la división territorial con independencia de la posición –favorable o desfavorable– del Ayuntamiento que puede resultar territorialmente mermado con la segregación».

Incluso la desaparición total del vecindario no producirá por sí sola la extinción del municipio y la consiguiente desaparición de su término municipal. Hará falta la intervención externa para declarar la desaparición del municipio y la distribución de su territorio entre los municipios colindantes. Y eso permite que pervivan municipios incluso con un único habitante, a modo de eremita solitario.

IV. LA ESTRUCTURA MUNICIPAL EN ARAGÓN

1. Su evolución

Aragón ha sido siempre y es un territorio amplio, poco poblado, disperso y escasamente jerarquizado.

Cuando se efectúa la división de España en partidos judiciales por Real Decreto de 21 de abril de 1834, en la relación de poblaciones que integraban cada partido²⁰, se incluyen en Aragón 1.371 pueblos (736 en la provincia de Huesca, 293 en Teruel y 342 en Zaragoza). En el Censo de 1842 figuran 1.273 municipios en Aragón (660 en Huesca, 285 en Teruel y 328 en Zaragoza). De ellos, 456 de menos de 30 vecinos, la mayor parte en la provincia de Huesca (397). Muchos de ellos resultan afectados por la Ley de 1845, que plantea la agregación a otros de esos municipios menores. Como señaló Antonio Ubieto, «se palpó la dificultad de mantener una estructura administrativa que resultaba gravosa desde el punto de vista económico, ya que en muchos municipios la población era tan exigua que difícilmente podía soportar los gastos precisos. Y, por otro lado, no se contaba con el elemento humano suficiente para cubrir los puestos de gobierno y subalternos»²¹.

Según el Censo y Nomenclátor de 1857, que ofrece datos muy fiables, en el territorio peninsular hay 9.104 Ayuntamientos²². En Aragón, con una población de 880.770 habitantes²³, hay 957 municipios: 365 en Huesca, 279

²⁰ Se incluye en un volumen aparte titulado *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la Península e islas adyacentes, aprobada por S. M. en el Real Decreto de 21 de abril de 1834*, Madrid, Imprenta Real, 1834.

²¹ UBIETO ARTETA, Antonio, *Divisiones administrativas. Historia de Aragón*, 3, Zaragoza, Anubar, 1983.

²² Deducidos los 210 correspondientes a los *presidios de África* y los 41 de Ceuta.

²³ En el Censo de 1857, la población total de Aragón, con 880.770 habitantes, se reparte entre las provincias de Huesca, con 257.839; Teruel, 238.755, y Zaragoza, 384.176 (*Anuario estadístico de España*, correspondiente al año 1858, publicado por la Comisión de Estadística General del Reino, Madrid, Imprenta Nacional, 1859).

en Teruel y 313 en Zaragoza. Entre las capitales de provincia, Zaragoza es la novena con 63.399 habitantes; Huesca la número 41, con 10.069; y Teruel, la 43, con 9.509.

Ya entonces se aprecia una gran diferencia entre las distintas zonas de España: mientras Burgos tiene 515 municipios; Guadalajara, 399, y Salamanca, 390, otras provincias tienen muchos menos: Murcia, 41; Lugo, 64; Pontevedra, 68; Córdoba, 73; Oviedo, 77; Albacete, 85; Sevilla, 99. Se prefigura ya entonces la variedad de asentamiento poblacional y de configuración municipal de las actuales Comunidades Autónomas.

Al comenzar el siglo XX, en 1900, Aragón cuenta con 947 municipios²⁴ (solo diez menos que en 1857); en 1960, 935, lo que refleja la estabilidad del mapa municipal durante un siglo. Pero ese largo espacio de tiempo sin cambios destacables en el mapa municipal es solo apariencia, pues se va deshaciendo calladamente la urdimbre interior de muchos de ellos, porque la población se concentra en las ciudades. Además, cada municipio aparenta ser una unidad poblacional pero no siempre es así, existen numerosos núcleos distintos de la capitalidad.

En este proceso histórico, la caracterización de los municipios se completa con su denominación peculiar, que responde en su origen a su historia y a elementos físicos propios, y que, en ocasiones, utiliza un nombre compuesto con apelativos que tratan de distinguirse de otros homónimos²⁵.

²⁴ En 1900, la población aragonesa ha crecido en 47.347 habitantes respecto de 1857. Por provincias, Huesca tiene 255.100 habitantes en 362 municipios; Teruel, 251.994, en 279, y Zaragoza, 421.023, en 306.

²⁵ Con este propósito destaca el Real Decreto de 27 de junio de 1916, que explica que «para que desaparezca la extraordinaria y lamentable confusión que origina el hecho de existir 1.020 Ayuntamientos con nombres idénticos, la Real Sociedad Geográfica ha realizado un meditado estudio encaminado a reformar la nomenclatura geográfica de España». Y, para evitar esa confusión, modifica la denominación de 71 municipios aragoneses, a cuyos nombres se añaden referencias complementarias (Aragón, ríos, comarcas, etc.) para distinguirlos de otros. A mediados del siglo XX, se inventan nombres de nuevo cuño para denominar fusiones de municipios (Alto Sobrarbe, Las Peñas de Riglos, Canal de Berdún, La Fueva, La Sotonera, Puente la Reina de Jaca, San Miguel del Cinca, Santa María de Dulcis, Veracruz). Belmonte de Mezquín (1979), Belmonte de Gracián (1985), Beranuy (2011) y Torla-Ordesa (2014) son las nuevas denominaciones aprobadas más recientemente. Y cinco leyes de creación de comarcas (Matarraña/Matarranya, Bajo Cinca/Baix Cinca, La Litera/La Llitera, Hoya de Huesca/Plana de Uesca y Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp), en 2002 y 2003, han asignado denominación bilingüe (en catalán o fabla, según los casos) a 40 municipios.

Topónimos utilizados aluden a elementos físicos: Salinas, Alfambra (roja), Monroyo (monte rojo), Purroy (pueyo rojo), Montalbán (monte blanco), Alloza (almendro), Almunia (granja, huerto). Muchos tienen nombre compuesto («de Aragón») para diferenciarse de otros de fuera de la Comunidad Autónoma. Incluso dentro del propio Aragón, hay municipios que

Durante la Guerra Civil, numerosos pueblos y ciudades aragonesas sufrieron importantes pérdidas de población y grandes destrozos en su patrimonio arquitectónico, tanto residencial como institucional. Cuarenta y un municipios aragoneses (19 en Huesca, 13 en Teruel y 9 en Zaragoza) pasaron a regirse transitoriamente por el régimen municipal especial para los municipios adoptados por el jefe del Estado, regulado por Decreto de 23 de septiembre de 1939 y disposiciones posteriores, que pretendía impulsar las obras de reconstrucción necesarias tras los desastres de la guerra y rentabilizar ese esfuerzo ideológicamente²⁶. Pero, aunque estaba previsto²⁷, ninguno de los municipios adoptados en Aragón fueron objeto de fusión o agrupación a otros, manteniendo su personalidad.

En la década de 1940, 28 nuevos asentamientos de población, creados por el Instituto Nacional de Colonización, se establecen en zonas como Monegros, Bardenas o el Bajo Aragón²⁸, aunque afecten escasamente al mapa municipal: solo Vencillón ha alcanzado el rango de municipio, y Ontinar de Salz, el de entidad local menor.

precisan de apellido para distinguirse entre sí, como muestran algunos ejemplos: Alcalá (de Ebro, de Gurrea, de la Selva, del Obispo, de Moncayo); La Puebla (de Albortón, de Alfindén, de Castro, de Fantova, de Híjar, de Roda); Castejón (de Alarba, de las Armas, de Arbaniés, de Monegros, del Puente, de Sobrarbe, de Sos).

²⁶ Regularon este régimen especial el Decreto de 23 de septiembre de 1939 y la Ley de 13 de julio de 1940, que lo justificaba en su preámbulo diciendo: «Consecuencia de la lucha contra el marxismo ha sido que numerosas poblaciones devastadas hayan precisado de su adopción por el jefe del Estado...». Numerosos municipios aragoneses se incluyeron en este régimen especial desde 1939 a 1956, que impulsó la construcción de casas consistoriales, iglesias, centros escolares, mataderos, centros sanitarios, casas cuartel de la Guardia Civil y viviendas. El Decreto de 7 de octubre de 1939 declaró como adoptados a Belchite, Teruel, Apiés, Bielsa, Biescas, Mediana, y Quinto de Ebro. Posteriormente lo serían Sariñena, Siétamo, Gavín, Campillo, Rudilla, Celadas, Griegos, La Puebla de Alfindén, Huesca, Fraga, Torla, Huerrios, Chimillas, Igríes, Banastás, Banariés, Broto, Oliván, Tardienta, Salinas, Albarracín, Alcañiz, Híjar, Perales, Sarrión, Torrevelilla, Torre del Compte, Valdecebro, Codo, Fuentes de Ebro, Rodén y Fuendetodos. Por otras causas, ya terminada la guerra, se acogieron a este régimen especial Canfranc, tras el incendio de abril de 1944, y Calatayud, tras la inundación del Jalón de mayo de 1956. Véase LÓPEZ GÓMEZ, José Manuel, *Un modelo de arquitectura y urbanismo franquista en Aragón: la Dirección General de Regiones Devastadas, 1939-1957*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 1995.

²⁷ El artículo 5.º de la Ley de 13 de julio de 1940 disponía que «si con motivo de las obras de reconstrucción de un Municipio adoptado resultara necesario o conveniente la agregación al mismo del todo o parte de otro u otros limítrofes, el Gobierno podrá acordarlo...».

²⁸ Artasona del Llano, Cartuja de Monegros, Curbé, El Temple, Frula, Montesús, Orilleña, San Jorge, San Juan del Flumen, San Lorenzo del Flumen, Sodeto, Valfonda de Santa Ana, Valsalada y Vencillón, en la provincia de Huesca; Puigmoreno y Valmuel, en la provincia de Teruel; Alera, Bardenas, Campo Real, El Bayo, El Sabinar, Ontinar de Salz, Pinsoro, Puilato, Sancho Abarca, Santa Anastasia, Santa Engracia y Valareña, en la provincia de Zaragoza.

A lo largo de dos décadas (1960 y 1970) la reducción del número de municipios en Aragón experimenta un impulso político decidido, en especial en la provincia de Huesca, que perderá 154 municipios. En el conjunto de Aragón, entre 1960 y 1970, 12 municipios se fusionan entre sí y 120 se incorporan a otros, quedando reducido su número en 1970 a 820. En 1980 son 724, al haberse incorporado 83 municipios a otros y haberse fusionado 17 a lo largo de la década anterior²⁹.

En los Decretos de aprobación de las fusiones e incorporaciones, que aparecen siempre como aceptadas por los municipios afectados, se recoge de forma muy breve la motivación que las justifica: mejoramiento de los servicios públicos; no poseer los medios económicos necesarios para subsistir con independencia y prestar los servicios mínimos obligatorios; la escasa población, el acelerado ritmo emigratorio de toda la juventud (Acumuer), la paulatina disminución de su población (Linás de Broto), la emigración que viene sufriendo su población (Santa Engracia, Javierregay); las relaciones de sus respectivos vecindarios (Banaguás) y la existencia de múltiples relaciones entre los vecindarios de ambas localidades (La Puebla de Fantova).

En algunos casos se hace referencia al territorio como causa que motiva la alteración de términos: la construcción de pantanos: Yesa (Tiermas, 1962; Ruesta, 1965); Lanuza (Lanuza a Sallent, 1979); Búbal (Piedrafita de Jaca a Biescas, 1972); Jánovas (Albella y Jánovas a Fiscal, 1974); que «la configuración territorial de los respectivos términos municipales se presta fácilmente a la fusión» (Triste, Riglos y Salinas de Jaca se fusionan en Las Peñas de Riglos, 1964); incluso «la necesidad de ampliar el término municipal mediante la incorporación de municipios limítrofes por razones de desarrollo urbano» (Apiés a Huesca, 1971).

Contribuyen a motivar esa importante reducción de municipios los incentivos económicos que suponen las cuotas de agrupación, incorporación y fusión que regula la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local³⁰, cuya cuantía va de 500.000 pesetas en 1963 a

²⁹ Casos curiosos son las incorporaciones voluntarias de Ardisa a Valpalmas y de Puendeluna a Piedratajada, aprobadas por Reales Decretos 3475/1977, de 16 de diciembre, y 3168/1979, de 2 de noviembre. Dichos reales decretos adquirieron firmeza, pues no fueron recurridos, pero no llegaron a ejecutarse por razones que desconozco (supongo que por la resistencia pasiva posterior de los Ayuntamientos afectados), por lo que los cuatro municipios continúan llevando vida independiente.

³⁰ En el preámbulo de esa ley se señala que «la experiencia pone de manifiesto la estrecha conexión que toda reforma de la fiscalidad local debe tener con los problemas referentes a la situación actual de las demarcaciones municipales y, muy particularmente, el problema de los

1.250.000 en 1975. Así se reconoce en la motivación de numerosos decretos³¹.

En algunas zonas esa política de agrupaciones da lugar a municipios excesivamente complejos por el número de núcleos que se integran en uno solo, como en Teruel, Calamocha, Sabiñánigo o Aínsa-Sobrarbe. Las malas relaciones y los agravios entre capitalidad y núcleos han sido en épocas anteriores motivo de intentos de segregación. Pero, tras el paso de los años, hay que concluir que la práctica totalidad de los municipios incorporados o fusionados a otros no han tenido una revitalización que haya podido justificar recuperar la condición de municipio independiente.

Sobre el territorio permanece lo que queda de antiguos pueblos, hoy deshabitados y abandonados, que dejaron atrás un patrimonio inmobiliario de valor arquitectónico y etnológico, que ha ido sufriendo expolios o se ha ido

llamados pequeños municipios. Para ello, el Fondo Nacional de Haciendas Municipales se concibe de manera que constituya no solo un útil instrumento de perecuación entre los distintos municipios, sino también de estímulo económico para fomentar las agrupaciones a efectos del sostenimiento común del servicio a una ulterior racionalización de nuestra organización territorial. El esfuerzo que la reforma exige no puede malgastarse en el desmenuzamiento de las participaciones entre unidades administrativas que, en la situación actual, no resultan viables como base de prestación de los servicios locales». Y, en ese orden de ideas, la ley crea un régimen de subvenciones para fomentar las agrupaciones de municipios para gestionar los servicios mínimos obligatorios, que reúnan una población no inferior a 1.000 habitantes, subvenciones que serán también de aplicación en los casos de fusión o incorporación de municipios que reúnan un total de población no superior a los 5.000 habitantes. Las subvenciones se financian a través del Fondo Nacional de Haciendas Municipales, que destina un 8% de su cuantía a ese fin. La denominada «cuota de agrupación» la perciben, por una sola vez, los municipios que hayan sido objeto de agrupación, fusión o incorporación con otros o a otros municipios.

³¹ Con cargo al Fondo Nacional de Haciendas Municipales, la cuota va incrementando su cuantía: desde 500.000 pesetas entre el 1 de enero de 1963 y el 1 de enero de 1967 a 1.250.000 en 1975. La Ley 48/1966 es derogada por el Real Decreto-¿ley? 3250/1976, de 30 de diciembre, cuya disposición transitoria sexta dispone que «los Ayuntamientos fusionados e incorporados hasta el 31 de diciembre de 1976 seguirán gozando de los beneficios a que se refiere el artículo 17 de la Ley 48/1966, de 23 de julio, por el tiempo previsto en la expresada disposición legal y con cargo a la participación de los municipios en los impuestos indirectos del Estado». Fijan el importe de las cuotas diversas disposiciones: Orden de 25 de abril de 1968; 500.000 pesetas en 1967 (Orden de 27 de julio de 1968); 750.000 pesetas de 1968 (Orden de 21 de julio de 1969) a 1971 (Orden de 23 de julio de 1971 y Orden de 31 de octubre de 1972); 1.000.000 de pesetas en 1973 y 1974 (Órdenes de 5 de abril de 1974 y 13 de mayo de 1975); 1.250.000 pesetas en 1975 (Orden de 31 de julio de 1976). El Fondo Nacional de Haciendas Municipales quedó extinguido con la creación del nuevo Fondo Nacional de Cooperación (Real Decreto-Ley 34/1977, de 2 de junio).

deteriorando progresivamente por el paso del tiempo. Solo en unos pocos se han abordado experiencias de recuperación y rehabilitación³².

En 1982, el Estado aprobó la creación por segregación de tres nuevos municipios (Fórnoles, Orrios y Galve), incorporados a otros solo diez años antes³³. A partir del Estatuto de Autonomía de 1982, la competencia sobre las alteraciones de términos municipales pasa a ser de la Comunidad Autónoma, que es claramente contraria a la creación de nuevos municipios. Las excepciones han sido cuatro: la segregación de Gistaín de Plan (Decreto 11/1987, de 16 de febrero), en que se imponen razones políticas y de paz social³⁴; Vencillón, de Esplús (Decreto 77/1989, de 20 de junio), de común acuerdo dada la distancia entre núcleos (superior a 25 kilómetros) y la efectiva independencia en la prestación de los servicios. Las segregaciones de Marracos (Decreto 171/1998, de 6 de octubre) y de Villamayor de Gállego (Decreto 20/2006, de 24 de enero), fueron impuestas por decisión judicial. Tras esas resoluciones Aragón cuenta hoy con un total de 731 municipios, siete más que en 1980³⁵.

³² Unos, expropiados con motivo de la construcción de embalses; otros, adquiridos por el Patrimonio Forestal del Estado; algunos simplemente abandonados por sus antiguos moradores; en algún caso, incluso puestos en venta. Existen diversas experiencias de intentos de recuperación y rehabilitación de enclaves deshabitados, en virtud de concesiones o autorizaciones de ocupación a organizaciones sindicales (Morillo de Tous, Ligüerre de Cinca, Ruesta), organizaciones juveniles (Búbal, Griebal) y otras asociaciones y fundaciones (Aineto, Artosilla e Ibort, Isín, Saqués). En algunos casos, como Lanuza o Jánovas, se ha logrado la reversión de los terrenos inicialmente expropiados.

³³ Sorprende el cambio de criterio en el escaso tiempo transcurrido entre la pérdida de la condición de municipio y su recuperación, dada la importancia del tema. *Fórnoles* se incorporó voluntariamente a La Fresneda por Decreto 397/1971, de 25 de febrero, por imposibilidad de sostener los servicios municipales; y se segrega a petición de la mayoría de los vecinos por Real Decreto 235/1982, de 1 de febrero, por contar con territorio, población y riqueza suficientes. *Galve*, junto con Villalba Alta, se incorporó voluntariamente a Perales de Alfambra por Decreto 1279/1972, de 27 de abril, por carencia de recursos económicos para prestar los servicios obligatorios, y se segrega por Real Decreto 2621/1982, de 30 de julio, a petición de la mayoría de los vecinos por motivos de conveniencia apreciados en los años que han permanecido integrados. *Orrios* se incorporó voluntariamente a Alfambra por Decreto 3286/1972, de 16 de noviembre, por carecer de población y medios económicos, y se segrega por Real Decreto 2620/1982, de 30 de julio, a solicitud de los vecinos y por motivos de conveniencia apreciados durante la incorporación.

³⁴ La segregación se justifica por «la excepcional dificultad sobrevenida para la gobernabilidad municipal durante los años en que han permanecido integrados, al superar la población de la entidad local menor (de Gistaín) a la del núcleo de Plan, con su correspondiente repercusión en la designación de concejales».

³⁵ La solicitud de segregación de Cuevas de Cañart de Castellote, al que se incorporó en 1968, fue denegada por Decreto 196/1994, de 28 de septiembre, confirmado por sentencia del TSJA de 9 de mayo de 1997, estimando «la razón evidente de que una población de 68 habitan-

La Ley Aragonesa de Administración Local de 1999 puso límites a futuras segregaciones al exigir que un nuevo municipio deba contar con una población mínima de 1.000 habitantes³⁶, para desactivar tendencias segregacionistas todavía vivas en algunos lugares. Ese número mínimo (art. 11.1.b) supuso ya una barrera infranqueable³⁷, y viene a coincidir con el número de habitantes para constituir un municipio previsto en la Constitución de Cádiz.

Pero no se han promovido actuaciones para mejorar la estructura municipal preexistente. No se ha fomentado una política de agrupaciones o fusiones ni por el Estado ni por la Comunidad Autónoma³⁸. La Ley Aragonesa de Administración Local de 1999 reconoce en su preámbulo que «renuncia a poner en marcha por sí una remodelación del mapa municipal, dada la dificultad de

tes no resulta una base suficiente para conseguir una organización municipal adecuada en la que sea factible el ejercicio de las competencias y en los que, igualmente, se establezcan y atiendan los servicios municipales».

³⁶ Su artículo 10 dispone: «1. La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados que cuenten con recursos suficientes para el desempeño de las competencias municipales. 2. Será requisito obligado para la creación de un nuevo municipio que la población que se atribuya la condición de residente en el territorio correspondiente lo sea a todos los efectos, sin que pueda darse tal carácter a la de aquellos conjuntos urbanizados destinados primordialmente a segunda residencia o estancias temporales y que no tengan una base económica propia. 3. El asentamiento de una población en un enclave deshabitado no podrá servir de base en ningún caso a la creación de un nuevo municipio».

Y su artículo 11.1: «La segregación de parte de un municipio o de varios para constituir uno nuevo exigirá la concurrencia de los siguientes requisitos: b) que el municipio de nueva creación cuente con una población mínima de 1.000 habitantes, sin que, como resultado de la segregación, el municipio o municipios de los que procedan las porciones segregadas pase a tener una población inferior a esa cifra».

³⁷ La Ley estatal 27/2013, de 27 de diciembre, al modificar el artículo 13.2 LBRL, ha venido a exigir al menos 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios, norma básica de obligado cumplimiento (STC 108/2017, de 21 de septiembre).

³⁸ Únicamente un Decreto del Gobierno de Aragón de 24 de mayo de 1988 reguló la concesión de ayudas para el fomento de la reestructuración municipal, pero ha permanecido inédito en su aplicación ante la falta de iniciativas en ese sentido.

Respecto del Estado, el artículo 13.3 LBRL de 1985 le facultó para «atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales». El TC, en su sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, lo consideró ajustado a la Constitución, por estimar que este artículo no restringe en nada la competencia de las Comunidades Autónomas en la materia, pues las propias Comunidades Autónomas pudieran ser las destinatarias de la acción de fomento estatal y porque el Estado mantiene competencias para fijar criterios básicos en cuanto a su propia estructura. Pero lo cierto es que el Estado no ha puesto en marcha políticas activas de fomento de la fusión de municipios, aunque la ley 27/2013, de 27 de diciembre, haya regulado convenios de fusión con incentivos económicos.

plasmarla en su texto y lo delicado del tema por el rechazo que la pérdida de la personalidad propia genera en las colectividades afectadas».

2. La estructura municipal aragonesa en la actualidad

En 1 de enero de 2016 la población de Aragón era de 1.308.563 habitantes³⁹, empadronados en 731 municipios: 202 en Huesca, 236 en Teruel y 293 en Zaragoza. Con 47.719 km² de extensión, Aragón tiene una densidad media de población muy baja (27,8 hab/km²), cifra que encubre que en el municipio de Zaragoza reside más de la mitad de la población (661.108 habitantes).

De todos los municipios, 175 tienen menos de 100 habitantes, totalizando una población de 10.126 personas. Otros 363 municipios, entre 100 y 500 habitantes, suman una población de 81.056. De modo que 534 municipios concentran solamente un 6,98% de la población aragonesa. Solo 23 municipios superan los 5.000 habitantes, incluyendo las capitales de provincia. El crecimiento de la población aragonesa en la última década se concentra en Zaragoza y su entorno, y en otros 20 municipios cabecera de comarca⁴⁰; 540 municipios aragoneses (más del 70 %) han perdido población desde principios de siglo, y existen fuertes desequilibrios entre las diversas comarcas (12 de ellas no llegan a una densidad de 10 hab/km²).

En suma, la estructura municipal aragonesa plantea una grave dificultad para ordenar el conjunto de Aragón, que no dispone de una red urbana con un rango y tamaño suficientes para garantizar a todos la accesibilidad a los servicios básicos y ser motor de desarrollo y difusora de las innovaciones.

³⁹ Real Decreto 636/2016, de 2 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2016 (*BOE*, de 17 de diciembre de 2016). Lo que supone que Aragón ha perdido durante el último lustro (2012-2016) un total de 40.904 habitantes.

⁴⁰ Zaragoza es el único municipio aragonés al que se aplica el régimen especial de organización de los municipios de gran población, incluido en la LBRL (arts. 121 a 137) por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. El Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 dispone que «Zaragoza, como capital de Aragón, dispondrá de un régimen especial establecido por Ley de Cortes de Aragón» (art. 87). Con la publicación en el *BOCA*, 168, de 21 de junio de 2017, del «Proyecto de Ley de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza como capital de Aragón», se ha iniciado el trámite parlamentario para su aprobación.

Pero incluso el municipio de Zaragoza pierde población desde 2013 (de 682.004 en 2013 a 661.108 en 2016, -18.516 habitantes) y crecen los municipios cercanos como Utebo (18.466 habitantes), Cuarte de Huerva (12.581), Zuera (7.978), La Puebla de Alfindén (6.028), y María de Huerva (5.550).

3. Los pequeños municipios como problema

3.1. Los municipios más pequeños tienen indudables problemas para financiar y prestar los servicios mínimos, aun contando con el esfuerzo personal de muchos alcaldes y concejales, y para cumplir sus obligaciones como Administraciones públicas.

En cuanto a la gestión económica, un número importante de municipios no cumple adecuadamente con sus obligaciones presupuestarias y contables: a finales de año siguen apareciendo anuncios en los boletines oficiales sobre aprobación del presupuesto del año e, incluso, se tropieza con anuncios que intentan subsanar la inexistencia de presupuestos durante varios años. La Cámara de Cuentas de Aragón, en sus «Informes de fiscalización»⁴¹, revela numerosos casos de incumplimiento de obligaciones.

El gasto por habitante, en el conjunto de los municipios aragoneses, es de 1.356 euros por habitante, siendo el más elevado el del tramo de los Ayuntamientos con menos de 100 habitantes (2.528 euros por habitante). Sin embargo, la presión fiscal por habitante, en el conjunto de los municipios, es de 660 euros por habitante⁴².

Resulta evidente la importancia decisiva que tienen los ingresos por transferencias, lo que refleja la dependencia del sector público local de fuentes de ingresos ajenos a su capacidad recaudatoria. En los municipios más pequeños, las transferencias superan casi siempre la mitad de sus recursos y, en muchos casos, los dos tercios de los ingresos y son, desde luego, necesarias para acometer cualquier inversión. Basta que la crisis económica o la pérdida de apoyo político hagan disminuir los Fondos de transferencias incondicionadas, como ha ocurrido en Aragón⁴³, o las subvenciones a percibir de las Diputaciones

⁴¹ «A fecha 31/12/2015 quedan 128 entidades (un 14,78% del censo) que no han rendido sus cuentas del 2014; y, de ellas, 7 nunca han rendido sus cuentas desde que existe presentación telemática». «Solo un 30,85% de las entidades habían aprobado su presupuesto en plazo». En el «Informe de fiscalización del sector público local aragonés correspondiente al ejercicio de 2014», aprobado el 21 de junio de 2016 (web de la Cámara de Cuentas de Aragón).

⁴² Según se recoge en el mismo Informe citado en la nota anterior.

⁴³ Evolución del Fondo de Cooperación Municipal (transferencias corrientes incondicionadas: los crea la Ley 7/1993, dotado con 1.000 millones de pesetas; en 2001, alcanza los 4.000 millones de pesetas; de 2002 a 2009 se mantiene en 24 millones de euros; en 2010 se reduce a 19,2 millones de euros; en 2011 y 2012 es de 10,4 millones de euros; en 2014 y 2015, de 9,6 millones de euros; en 2016, 17,5 millones; en 2017, 18 millones. Por su parte, el Fondo Local de Aragón (suma total de las transferencias de la Comunidad Autónoma, tanto corrientes como de capital, a las entidades locales) en 2009 era de 289 millones de euros; en 2011, de 168,5; en 2012, de 178,6; en 2013, de 125,5; en 2014, de 140,3; en 2015, de 134,1; en 2016, de 125,4; en 2017, de 165,6 millones de euros.

Provinciales en sus diversas convocatorias de planes y programas para que el equilibrio presupuestario sea muy difícil, porque los ingresos son insuficientes o los gastos comprometidos los superan, y se carezca de capacidad para nuevas inversiones e incluso para los gastos de mantenimiento y funcionamiento de las ya realizadas.

Los pequeños municipios no pueden financiar un personal mínimo que apoye su gestión. De los 731 municipios aragoneses, 456 municipios comparten secretario-interventor al formar parte de alguna Agrupación secretarial (177), lo que supone que el 62,38% de los municipios aragoneses no disponen de una estructura administrativa propia, sino que la comparten con otros Ayuntamientos⁴⁴.

3.2. La crítica a una estructura municipal minifundista no es nueva y se ha mantenido a lo largo del tiempo. Basten algunos ejemplos.

El Proyecto de Ley de Ayuntamientos presentado en las Cortes en 1860, planteaba en su «Exposición de motivos»: «... no es necesaria una larga práctica administrativa para conocer los graves inconvenientes que ofrecen esas municipalidades microscópicas, como son muchas de las que hoy existen, y que, más que agrupaciones de carácter público pueden considerarse como familias dilatadas... que sin recursos para cubrir sus más perentorias necesidades, sometidas ciegamente a la influencia del vecino más rico o más astuto, o menos ignorante, que la ejerce por lo común en provecho propio, agobiados con la carga de un presupuesto superior a sus fuerzas, imposibilitados para dotarse decorosamente de auxiliares inteligentes por falta de medios para dotarlos... no son solo una rémora para la Administración en general, sino incapaces de llenar el objeto propio de una asociación de su índole».

En 1931, José Ortega y Gasset se pregunta: «¿Es el Ayuntamiento una unidad política?». Y contesta: «Existe una ley biológica, sumamente sencilla, perogrullesca, y que, sin embargo, es poco conocida: la ley de la cantidad de la materia... De aquí que cuando hay política en el Ayuntamiento consista siempre en la proyección sobre la vida municipal de partidos ultramunicipales. Aparte de estas luchas, que nacen precisamente fuera del Municipio —partidos nacionales, luchas de clases, etc.—, no hay en el Ayuntamiento más que temas administrativos *sensu stricto*. Ahora bien: estos, por su carácter

⁴⁴ Una amplia información sobre estos temas puede encontrarse en «Informe sobre la organización administrativa local de Aragón», elaborado por Victoria Rodríguez Cativiela, Esperanza Sofí Callén y Lourdes Palacio Mostacero, en *La organización local. Nuevos modelos*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza / Gobierno de Aragón / Civitas, 2011, pp. 235 y ss.

técnico, solo pueden dar lugar a querellas y peticiones arbitrarias y adjetivas, de tipo personal. Nadie llamará en serio política a la disputa entre dos vecinos por la posesión de la vara de Alcalde. Este carácter personal que el exiguo tamaño de municipio impone a todas sus actuaciones es el síntoma claro de su incapacidad política. Donde hay personalismo no hay vida pública. Lo uno es precisamente sustituto de lo otro. La disputa personal mide con rigurosa exactitud la ausencia de temas políticos, de verdaderos entusiasmos y pasiones públicas...»⁴⁵.

El profesor Tomás Ramón Fernández, comentando la recién aprobada Constitución de 1978, opinaba: «Solo un principio romántico, curiosamente reverdecido de forma inopinada por las fuerzas políticas emergentes, puede alimentar hoy la lamentable farsa del reconocimiento indiscriminado como Administraciones Públicas de los más de 8.000 municipios existentes en el país...»⁴⁶.

Y el Consejo de Estado dictaminaba en 1991: «la posición tradicional y prácticamente invariable de este Consejo ha sido pronunciarse en contra de la viabilidad de los que ha denominado en repetidas ocasiones como *municipios exiguos*, por lo que se refiere a su población y recursos. Aunque no hubiera un criterio fijo en punto al número que determinaba la aplicación del concepto, usualmente se han considerado tales, en principio, aquellos que no alcanzan la cifra de 2.000 habitantes y, desde luego, las segregaciones de núcleos con población inferior a aquella cifra se han mirado siempre con prevención» (Dictamen de 19 de diciembre).

Es que no deja de ser sorprendente que, con la ley en la mano, un pequeño municipio pueda seguir siendo tal aunque carezca de un órgano de gobierno democráticamente elegido, por falta de candidaturas o renuncia de sus representantes; aunque la prestación de sus servicios mínimos obligatorios sean asumidos por otra entidad; aunque se le exima de tener personal propio, aun en su mínima expresión; y aunque no apruebe sus presupuestos o presente sus cuentas en tiempo y forma.

⁴⁵ ORTEGA Y GASSET, José, *La redención de las provincias*, Madrid, Alianza Editorial, 1967, pp. 152-154.

⁴⁶ RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I, Madrid, UNED, 1978, p. 363.

V. IDENTIDAD LOCAL Y REALIDAD

1. El sentimiento de identidad local

A la vista de esos datos y opiniones, ¿por qué es tan difícil la reforma de la estructura municipal? Junto con otras razones más interesadas, sentimientos de identidad laten en la resistencia generalizada a perder la consideración jurídica de municipio. La estructura territorial con raíces en la historia cobra vida en las vivencias y sentimientos de sus pobladores y origina sentimientos de especial vinculación con el municipio en que se nace y se vive.

La población es un presupuesto de la existencia del municipio. Pero la población es algo más que una agrupación fortuita de hombres que coexisten sobre un mismo territorio⁴⁷. Además de coexistir, conviven, poseen la conciencia de los vínculos que les unen, y el municipio pasa a formar parte de la identidad personal, «el conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás»⁴⁸. El dato objetivo de vinculación a un municipio es la residencia habitual, que se completa con el subjetivo de la voluntad del interesado de formar parte de esa comunidad, y se formaliza mediante la inscripción en el padrón municipal. Todo ello da a la persona la condición de vecino y determina una relación jurídica entre municipio y ciudadano, la vecindad. Todo español o extranjero ha de estar empadronado en un municipio y solo puede estarlo en uno, el de su residencia habitual⁴⁹.

La intensidad de los contactos cotidianos genera un conocimiento común y consolida rituales, ceremonias, tradiciones y recuerdos colectivos muy poderosos emocionalmente. La configuración del paisaje, las edificaciones y las personas son investidos con recuerdos colectivos que tienen el poder emocio-

⁴⁷ RUIZ DEL CASTILLO, Carlos, *Manual de Derecho Político*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1939.

⁴⁸ Así la define el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, y desde un punto de vista subjetivo, como la «conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta de las demás».

⁴⁹ La Constitución de 1812 dispuso que «para ser ciudadano español hay que estar vecindado en un pueblo» (art. 18). En las distintas épocas la vecindad ha exigido requisitos complementarios, bien por restringirse a la categoría de los cabezas de familia, bien por exigirse la residencia durante un período mínimo. Los Fueros se refieren a «casa abierta y poblada» o a «residencia efectiva con casa en la ciudad» (Fuero de Jaca). El Real Decreto de 23 de julio de 1835, «casa abierta en el pueblo». Actualmente, toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. Los inscritos en el padrón municipal son los vecinos del municipio (art. 15 de la ley 7/1985, de 2 de abril).

nal de generar un sentimiento de comunidad. Lo local es un ámbito con relaciones sociales muy estrechas, estructuradas en torno a lazos de parentesco y duración en la residencia compartida; se presume que existe una identidad cultural estable, homogénea e integrada, extremadamente duradera. Un espacio físico se transforma en un lugar significativo: conocimiento de la historia de las familias y de las instituciones locales, atmósfera de apoyo del grupo humano, sentimiento de comunidad y de lealtad a un lugar, se comparten tradiciones y raíces. Genera un sentimiento de orgullo, al subrayar las diferencias frente al opuesto, que funda una imagen de «nosotros» colectiva, con carisma grupal frente a los de «afuera».

En nuestro mundo globalizado, persisten algunos mitos que parecen intocables, aunque hayan perdido su consistencia. Uno de ellos es la pervivencia del *localismo*, del deseo de mantener una relación especial con un lugar claramente delimitado. Es una forma de nostalgia, «los buenos viejos tiempos» de las generaciones en las que el pasado es visto como un paradigma de coherencia, emocionalmente pleno, evocador de relaciones más integradas y compartidas.

Un dato que refleja el interés por la identidad y sus símbolos: desde julio de 1983, el Gobierno de Aragón ha aprobado 398 Decretos, autorizando a otros tantos municipios su escudo y bandera municipales: unos rehabilitan los antiguos; otros proponen nuevas representaciones acudiendo a referencias muy diversas e imaginativas (ríos, árboles, estrellas, castillos, animales, etc.), solemnizadas por el lenguaje especializado de la heráldica y la vexilología.

2. La realidad

2.1. Los cambios en la población

El paso del tiempo ha producido cambios en ese elemento constitutivo esencial del municipio que es su población. En Aragón, es cada vez mayor el número de municipios menos poblados: los de población inferior a 100 habitantes han pasado de 6 en 1900⁵⁰, a 175 en 2017. Y los pequeños municipios en particular están sufriendo un proceso de envejecimiento paulatino que, al no existir perspectivas de reposición de su población, pues allí no nacerá ya ningún niño, hace que puedan considerarse terminales y abocados a su desaparición en un plazo no lejano hasta 422 municipios⁵¹.

⁵⁰ En 1900 eran Almochuel, 99 habitantes; Bono, 62; Cajigar, 76; Corbatón, 79; Escriche, 77; y Torrecilla de Valmadrid, 79.

⁵¹ Así se hizo constar en la Comunicación sobre Política Demográfica presentada por el Gobierno autonómico a las Cortes de Aragón en el año 2000 (*BOCA*, 37, de 24 de febrero de 2000).

La preocupación por esa situación ha dado lugar a distintos intentos de promover la captación de nueva población: la caravana de mujeres de Plan en 1985, la caravana de niños de Castelnou en 2010 o la Asociación de Municipios contra la despoblación son algunos ejemplos; también las iniciativas de ayudas a la natalidad o a la repoblación, de algunas Diputaciones y Consejos Comarcales; o el ofrecimiento de viviendas y empleos a familias inmigrantes para evitar el cierre de escuelas por falta de un mínimo de alumnos. Son esfuerzos meritorios, pero sin un plan de conjunto, que no pueden revertir la evolución social.

El cambio de la forma de vida ha sido muy importante. De sociedad estática, con escasos desplazamientos y medios de comunicación, se ha pasado a una movilidad continua. Cada vez hay un mayor número de personas que comparten su tiempo entre lugar de trabajo, residencia y ocio, por las mejores comunicaciones, eligiendo como residencia oficial cualquiera de ellos, difuminando la tradicional vinculación exclusiva o preferente con un determinado municipio. Muchas inscripciones padronales no responden a la realidad de una residencia habitual, son empadronamientos de conveniencia por muy variadas razones. Lo que cuenta con una explicable tolerancia, por las ventajas que supone el mantenimiento o incremento de la población, salvo cuando puede afectar al disfrute de derechos de los naturales del lugar (compartir el aprovechamiento de bienes comunales) o puede influir en el futuro gobierno del municipio, en aquellos casos en que un pequeño grupo de recién llegados podría hacerse con él fácilmente⁵².

La realidad de muchos pueblos se evoca en algún expresivo eslogan (*el pueblo en el que nunca pasa nada*)⁵³ o se describe con sencillez por un alcalde turolense: «Censados estamos 22 personas, habiéndose empadronado en 2012 tres hijos o descendientes del municipio que viven en Barcelona, pero que por cuestiones de pagar menos impuestos por los vehículos y por ayudar a su pueblo se empadronaron en Veguillas. En invierno viven aquí 13 personas y no de continuo, como yo mismo que voy y vengo a Teruel. Todos somos jubilados salvo tres personas, dos que se dedican a la agricultura y uno más que lleva el local social. Los tres son solteros, el más joven de 41 años»⁵⁴.

⁵² Inscripciones fraudulentas en el censo electoral, que se dan con carácter esporádico, con casos como los que dan lugar a las STC 148 y 149/1999, de 4 de agosto.

⁵³ Fue el eslogan elegido en 2008 para dar a conocer al municipio turolense de Miravete de la Sierra y sus 12 habitantes, a través de la página web www.elpuebloenelquenuncapasanada, que tuvo una gran repercusión mediática.

⁵⁴ Entrevista al alcalde de Veguillas de la Sierra, en *Diario de Teruel*, del lunes 21 de enero de 2013.

Es que el problema del pequeño municipio hay que relacionarlo con la crisis de una forma de vida tradicional, que en su momento estuvo ligada a la agricultura y la ganadería, y a la especial vinculación con la tierra, hoy en retroceso. La atracción de la ciudad tiene también motivaciones culturales, de una forma distinta de vida. Por eso van a vivir a la ciudad todos los que pueden, aunque tengan su trabajo fuera de ella. Tampoco los inmigrantes pueden recuperar lo que se fue, aunque justifiquen temporalmente el mantenimiento de una escuela. Y la creciente soledad se vuelve insuperable si la zona geográfica donde se enclava un pequeño municipio ha sido tocada por el abandono y la pobreza, en el reparto de papeles que el crecimiento económico como motor prevalente en la conducta social ha ido instaurando.

En los pueblos más pequeños «ha habido un cambio cualitativo, un desarraigo, que no puede ser suplido por los recuerdos, por la asistencia a las fiestas tradicionales o por las estancias en épocas de descanso; ya no se está enraizado, no se pertenece a esa tierra, se han perdido las raíces»⁵⁵. En muchos ya no queda, en la soledad de las tardes de invierno, sino el dolorido y resignado recuerdo de lo que fue. Como decía Azorín, «la antigüedad de la población lejana que emana historia y heroísmo, que se esparcen desde siglos por la campiña. Campiña noble, espiritual, que da sensación de eternidad. En muchos pueblos de España parece pertenecer irrevocablemente al pasado. En ellos las horas transcurren actualmente como hace siglos». José Antonio Labordeta ha reflejado ese sentimiento de abandono y soledad en poemas y canciones («Se han marchado», «Quién te cerrará los ojos»)⁵⁶.

2.2. Competencias y prestación de servicios

También ha variado la prestación de servicios y actividades: muchas competencias propias, tradicionales e incluso declaradas de prestación obligatoria por la ley, requieren hoy, para estar a la altura de los tiempos, un número mínimo de usuarios, la aplicación de medios técnicos y de gestión que no están al alcance de muchos municipios, y ámbitos de prestación mucho más amplios

⁵⁵ BADA, JOSÉ, «Despoblación y desarraigo en Aragón», *Economía Aragonesa*, 12 (2000), pp. 42-62. La despoblación es hoy motivo de creciente preocupación. Sus consecuencias se describen en libros recientes: *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*, de Sergio del Molino, *Los últimos. Voces de la Laponia española*, de Paco Cerdá, *El viento derruido. La España rural que se desvanece*, de Alejandro López Andrada.

⁵⁶ «Se han marchado todos / y nadie ha vuelto / para cerrar la puerta. / Esta, vieja y desguzada, / golpea contra el viento / en las noches de asombro / como si nadie la quisiera oír, / como si todos los páramos del tiempo / se encerrasen aquí, / sobre estas galerías de casas agrietadas» («Se han marchado», en *35 veces uno*, El Bardo, 1970; «Quién te cerrará los ojos, tierra, cuando estés callada», en *Cantata para un país*, Fonomusic, 1979).

que el de un término municipal aislado. Es insoslayable superar el término municipal como área de planificación y gestión de determinadas prestaciones públicas; desde luego, lo exigen la protección del medio ambiente, el acceso a los núcleos de población, los servicios sociales, la creación de empleo y de recursos, y el mismo urbanismo. Un gran número de pequeños municipios solo tiene capacidad real para atender servicios domésticos y básicos, propios de una sencilla comunidad de vecinos.

2.3. Autonomía, prerrogativas y potestades

Es cierto que todos los municipios tienen garantizada su autonomía en la Constitución –¡se invoca tantas veces!–, pero se trata de una autonomía nominal si carecen de medios para desempeñar eficazmente sus competencias. La autonomía requiere la posibilidad de libre decisión en el ejercicio de las propias competencias y el gobierno local supone que los elegidos puedan decidir y gestionar las competencias que atienden los intereses locales, aplicando políticas propias⁵⁷.

Como Administraciones públicas –pues todos los municipios lo son, dada la uniformidad de nuestra legislación local–, todos esos grupos humanos, sin distinción, están investidos por la ley de potestades y prerrogativas análogas, se trate de pequeños municipios o de una gran ciudad: pueden aprobar normas, conceder licencias, imponer tributos, sancionar, expropiar. Y sus actos y acuerdos gozan de la presunción de legalidad y son ejecutivos. Tienen reconocida autonomía para actuar con ausencia de controles, salvo en casos especiales y por razones de legalidad. Para oponerse a sus resoluciones y acuerdos el ciudadano debe asumir la carga de acudir a los Tribunales.

La importancia de esas potestades plantea: ¿Cuándo está justificado conferir potestades públicas a un grupo de ciudadanos? ¿Cuántas personas o familias son exigibles para que tengan derecho a constituir una institución pública como un municipio?

2.4. El autogobierno

Los municipios son el nivel más antiguo de la Administración, el mejor identificado por los ciudadanos, nivel básico de la democracia local. Pero los cambios también han afectado a los que ejercen el gobierno local en muchos aspectos.

⁵⁷ EMBID IRUJO, Antonio, «Autonomía local y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *REDA*, 30 (1981), pp. 437-440.

Cada vez hay más alcaldes y concejales que no trabajan ni viven habitualmente en su municipio. Y en la relación entre gobernantes y gobernados, no se exige ser vecino del municipio para ser candidato a concejal o alcalde. Esta vinculación era obligada en nuestra tradición municipal, que exigió siempre la condición de vecino o residente y, en algunas épocas, incluso un período mínimo de residencia fija previa; se hablaba de *casa abierta* o de *arraigo en la localidad* para enunciar la exigencia de una relación efectiva con el municipio al que se quiere representar⁵⁸. Ahora no es así⁵⁹.

⁵⁸ En el Real Decreto de 23 de julio de 1835 se requiere para ser elegible «haber residido cuatro años en la provincia, *dos de ellos cuando menos vecindado en el pueblo con casa abierta*» (art. 16).

En las Leyes de 1843, 1845 y 1856, para ser elegible hay que ser elector y para ello hay que ser *vecino*.

En la Ley Municipal de 1870, «pueden ser concejales *los vecinos del pueblo* que, estando en el pleno goce de sus derechos civiles, lleven *cuatro años por lo menos de residencia fija en el término municipal. No necesitan este tiempo los naturales del pueblo que, después de una ausencia más o menos prolongada, hayan vuelto a obtener la declaración de vecindad*, si están en el pleno goce de sus derechos civiles» (art. 39).

En la Ley de 1876, se exige ser *vecino* y, en las poblaciones mayores de 1.000 vecinos, cuatro años por lo menos de *residencia fija* en el término municipal (art. 1).

En la Ley de 1877, son elegibles los vecinos cabeza de familia con *casa abierta* que lleven dos años por lo menos de residencia fija en el término municipal (art. 40); en las poblaciones mayores de 1.000 vecinos, se exigen cuatro años por lo menos de residencia fija (art. 41).

En el Estatuto Municipal de 1924, se exige para ser concejal figurar en el censo electoral del correspondiente municipio y el alcalde es elegido por los respectivos Ayuntamientos entre los concejales o los electores con capacidad para ser concejales (arts. 84 y 94).

En la Ley de Régimen local, texto articulado de 16 de diciembre de 1950 y texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955, artículo 60: «Para ser alcalde se requerirá ser español, mayor de veinticinco años, y reunir las debidas condiciones de idoneidad, competencia y arraigo en la localidad»; artículo 78: «podrán ser concejales los vecinos mayores de veintitrés años que sepan leer y escribir...».

⁵⁹ La Constitución de 1978, en su artículo 140, se refiere solamente a los electores: «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 de concejo abierto». La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en su artículo 177.1, fija el criterio de que «son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España...». No es preciso que el candidato esté inscrito en el censo electoral del municipio al que quiere representar, como declara la Junta Electoral Central: «Para ser candidato en las elecciones locales no se exige la inscripción en las listas del censo o del padrón de habitantes del municipio en el que desee presentar su candidatura» (acuerdo de 7 de marzo de 1994). La Instrucción de la Junta Electoral Central de 15 de marzo de 1999 reitera que «la inscripción en el censo o en el padrón de habitantes de los ciudadanos españoles no es condición necesaria para ser candidato, por lo que pueden ser proclamados candidatos los ciudadanos españoles que no figuren incluidos en las listas del censo electoral o en el padrón municipal de habitantes».

Ello explica, en las elecciones locales, las denominadas *listas o candidaturas fantasmas*, integradas en todo o en parte por personas desconocidas o sin vinculación con el municipio, con el mero propósito de obtener votos que computar para obtener puestos en Consejos Comarcales o Diputaciones Provinciales.

En los pequeños municipios se pueden dar varios sistemas electorales. Hasta las elecciones de 2011, en los de menos de 100 habitantes era obligado el régimen de Concejo abierto⁶⁰. El progresivo incremento de su número provocó que tanto la Ley aragonesa 9/2009, de 22 de diciembre, como la Ley Orgánica 2/2011, vinieran a reducir su aplicación, que ahora se da en Aragón en 60 municipios y 17 entidades locales menores. En los municipios de menos de 250 habitantes que no funcionan en Concejo abierto, los concejales (tres, hasta 100 residentes; cinco, en los de 101 a 250) se eligen mediante listas cerradas pero no bloqueadas; a partir de 250 habitantes, los concejales se eligen entre los componentes de las listas cerradas y bloqueadas presentadas por las distintas formaciones políticas.

En esos pequeños grupos humanos formados por la suma de unas cuantas familias, las relaciones interpersonales están condicionadas por lazos de sangre, amistades y enemistades, al margen de las convicciones políticas. Y, a pesar de ello, el protagonismo de los partidos políticos ha sido creciente, incluso en los municipios pequeños en que no existe margen ideológico para prestar servicios elementales de una u otra forma. En pocos años, hemos asistido al ocaso de los candidatos independientes (en 1979 hubo en Aragón 679 concejales independientes; en 2007, 43; en 2011, 24; en 2015, 41). Las listas cerradas y bloqueadas a partir de los 250 habitantes, las expectativas de acceso a ayudas y subvenciones, la posibilidad de pretender otros cargos simultáneos o futuros (consejero comarcal, diputado provincial, diputado autonómico, asesor), han inducido a la mayor parte de aspirantes a concejal a enrolarse en una u otra formación política.

⁶⁰ El Concejo abierto tiene una amplia tradición histórica. El Estatuto Municipal de 1924 se refería a él como «la forma más plena de democracia pura, institución de castizo sabor nacional», pero la complejidad de la vida moderna y los aspectos técnicos de algunas decisiones han ido sustituyendo los sistemas de democracia directa por la democracia representativa. La Ley Básica de Régimen Local de 1985 lo impuso para los municipios de menos de 100 habitantes, lo que llevó a su aplicación a un número creciente de municipios en las sucesivas convocatorias electorales: en 1985, funcionaban en Aragón 10 municipios en régimen de Concejo abierto; en 2007 eran ya 143. Pese a los elogios que pueda merecer este régimen especial como supuesto de democracia directa, en la práctica se revela como de dudosa eficacia, tanto por la posibilidad de conferir representación como por la dificultad de conseguir la efectiva participación en las decisiones de los miembros de la Asamblea vecinal.

No hay limitaciones temporales en la permanencia en los cargos (hay alcaldes en Aragón que lo son ininterrumpidamente desde 1979⁶¹), ni para la acumulación de mandatos (entre alcalde y concejal, diputado provincial, diputado regional, diputado nacional); todo ello contribuye a la influencia de los partidos políticos, a su función uniformizadora al imponer pactos globales de gobierno y determinadas posiciones a defender, prescindiendo o ignorando en muchos casos las peculiaridades específicas del municipio, ajeno por su limitada realidad cotidiana a los grandes debates políticos.

VI. ¿ES POSIBLE REFORMAR LA PLANTA LOCAL? LAS PROPUESTAS DE REFORMA

«La división del territorio nacional en términos municipales –escribió Jordana de Pozas– es un hecho producto de la evolución histórica, reconocido por el Estado. Nunca ha sido objeto de una acción reflexiva encaminada a modificarla o reformarla según un plan que respondiera a criterios generales»⁶².

Sorprende que esa división territorial en términos municipales, heredada de la primera mitad del siglo XIX, apenas haya sido objeto de modificaciones en los últimos cincuenta años, aunque la España de hoy sea radicalmente distinta de la de comienzos del siglo XX e incluso de la de los años sesenta del siglo pasado⁶³.

La inquietud por una mejor estructura territorial, que actualice la herencia de la historia, ha sido una preocupación compartida por la generalidad de los países europeos. En muchos casos, el debate sobre la simplificación de la estructura local ha ido unido también a un intento descentralizador, pues una estructura municipal minifundista no puede servir para recibir nuevas competencias. Ejemplo de esas reflexiones son las que se han venido planteando desde hace años en el país vecino, Francia, con tantos puntos en común con

⁶¹ En 2017, cinco alcaldes permanecen en el cargo desde las primeras elecciones democráticas: Alforque, Antonio Catalán (PSOE); Banastás, Angel Gracia (PP); Mainar, Esmeraldo Marzo (PAR); Moscardón, Manuel Murciano (PAR); y Plasencia de Jalón, Gregorio Benedí (PP).

⁶² JORDANA DE POZAS, Luis, «La previsible alteración de nuestra división territorial», *REVL*, 155 (1967), p. 644.

⁶³ Más envejecida, pero mejor formada, con mucha mayor movilidad y habiendo experimentado un fuerte proceso de concentración urbana. Cuando se trazan los elementos básicos de la división municipal y provincial que refleja el censo de 1857 más de los dos tercios de los españoles no sabe leer ni escribir; la discriminación de la mujer es evidente; no existían ni el ferrocarril ni los automóviles; las carreteras eran poco mejores que las calzadas romanas; no había teléfonos ni móviles; y, por supuesto, la informática y la electrónica eran desconocidas.

nuestros problemas en esta materia⁶⁴. Muchos países europeos han acometido hace tiempo esa reforma. Y en la Europa agobiada por la crisis y las exigencias de la Unión Europea, Grecia ha disminuido el número de sus municipios de 1.034 a 355⁶⁵; Portugal ha reducido sus freguesías, entidades inframunicipales, de 4.259 a 3.092⁶⁶.

Sobre el tema existe en nuestro país una considerable aportación de especialistas y juristas, que se han venido planteando el tema de forma recurrente. La falta de adaptación de la estructura municipal a la realidad actual hace mucho tiempo que ha sido puesta de manifiesto por la doctrina más autorizada. Baste recordar por su autoridad una cita del profesor García de Enterría de 1957, hace sesenta años: «El área municipal ha quedado desbordada como área eficiente para el planeamiento de ciertos servicios. Cuidémonos mucho de llorar nostálgicamente ante esta realidad. Si el planeta entero se ha achicado..., milagro sería que el área menor de la organización política, que es la del Municipio, permaneciese en su antigua intangibilidad... La idea del Municipio como núcleo autosuficiente de vida social no deja de ser una herencia de una civilización campesina, milenaria y estática, de la que paulatinamente nos alejamos más y más... Las nuevas condiciones de vida han trenzado en demarcaciones territoriales mucho más extensas que las tradicionales, a las que ha venido sirviendo fielmente el municipio, un entramado más y más tupido cada vez de una efectiva vida social homogénea»⁶⁷.

Las posibles alternativas también han sido suficientemente estudiadas: supresión de municipios mediante incorporaciones y fusiones a otros límites; conversión en entidades locales menores, respetando la titularidad del patrimonio comunal; disminución radical de los ámbitos competenciales del pequeño municipio, manteniendo su papel como instancia de representación con sus símbolos y sus tradiciones; asociación voluntaria entre municipios; comarcalización; cooperación o sustitución por la provincia.

⁶⁴ «Vivre Ensemble», Informe de la Comisión para el Desarrollo de las Responsabilidades Locales, denominado *Guichard* por su presidente, de octubre de 1976; y el *rapport* al presidente de la República *Il est temps de décider*, elaborado en 2009 por el Comité para la Reforma de las Colectividades Locales, presidido por Edouard Balladur. Más recientemente, las Leyes de 16 de diciembre de 2010, de Reforma de las Colectividades Territoriales, y de 16 de marzo de 2015, relativa a «l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des comunes fortes et vivants», fomentan la fusión de municipios. Hasta enero de 2016, 1.090 municipios se han fusionado para crear 317 municipios nuevos.

⁶⁵ Por la Ley 3852/2010, que aprobó el proyecto «Kallikratis» de reformas estructurales.

⁶⁶ En aplicación de la Ley 22/2012, de 30 de mayo, de Reorganización Administrativa Territorial, que impone la agregación de freguesías, que no podrán tener menos de 150 habitantes.

⁶⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La provincia en el régimen local español», *Problemas actuales del régimen local*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1958.

Los distintos autores han manifestado sus críticas y sus preferencias ante una u otra fórmula; citemos como ejemplos la temprana (1964) opción de la comarcalización, propuesta por Martín Mateo, y la apuesta por la provincialización de García de Enterría y de Sebastián Martín Retortillo.

En España, solamente Navarra y Cataluña han efectuado intentos de simplificar su mapa municipal, si bien sin resultado práctico ante la oposición suscitada por los afectados⁶⁸.

El Estado, en el Programa Nacional de Reformas del Reino de España (abril 2012), dirigido a la Unión Europea, planteó bajo el título «Racionalización en el número de Entidades locales y sus competencias», abordar la agrupación de municipios, «de modo que solo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población». Se justificaba aduciendo que más de la mitad de los municipios eran financieramente inviables, aunque no hay evidencias de que la fusión de autoridades locales ahorre gastos⁶⁹. Pero esa medida ya se ha olvidado. Más tarde, en julio de 2012, se anunció la supresión general de mancomunidades y entidades locales menores.

⁶⁸ Un anteproyecto de ley aprobado por el Gobierno de Navarra el 13 de abril de 1989 incluía en su Anexo I un nuevo mapa municipal de 124 municipios, tras las agrupaciones que preveía. No llegó a ser aprobado. En Cataluña, el Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña de diciembre de 2000, elaborado por la Comisión de expertos presidida por Miquel Roca i Junyent, creada por acuerdo del Gobierno de la Generalidad de 3 de abril de 2000, concluía: «De la falta de un mínimo de población en los municipios se deriva normalmente una escasa capacidad económica y de gestión para el cumplimiento de los servicios mínimos, una prestación de servicios de escasa calidad y eficacia, una reducida eficiencia y una notable dispersión de las inversiones públicas dirigidas al mundo local y, en ocasiones, una falta de recursos humanos, y una falta de implicación social en el autogobierno. Esta situación disfuncional se hace cada vez más evidente, porque la ciudadanía demanda progresivamente más servicios a los ayuntamientos, y también porque estos resultan más complejos de gestionar». En consecuencia, planteó la incorporación a otros de los municipios de menos de 250 habitantes, con lo que Cataluña pasaría de tener 946 municipios a 758. Dichas propuestas no fueron objeto de medida alguna.

Más recientemente, el Parlamento navarro tramitó un Proyecto de Ley Foral de Reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra (*Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, VIII Legislatura, número 92, de 9 de noviembre de 2012), que partía del mantenimiento de los 272 municipios actualmente existentes, apostando por su integración en estructuras intermunicipales de gestión, de manera incentivada o forzosa, en función de umbrales de población y de criterios de solidaridad territorial. La Ponencia parlamentaria que se creó el 29 de octubre de 2013 para tratar de consensuar y unificar aquel proyecto de ley y una proposición de ley del Grupo del Partido Socialista de Navarra no logró un acuerdo, decayendo el proyecto de ley el 25 de mayo de 2015 al finalizar la legislatura.

⁶⁹ Así lo plantea el Consejo de Europa en su Informe «Gobierno local en tiempos de crisis», de 2011.

Finalmente, en cuanto a la planta de la Administración local, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, fue mucho menos contundente. Ya no habla de agrupar municipios y se limita la disolución de mancomunidades y entidades locales menores a las que no adapten sus Estatutos o no presenten sus cuentas. Dicha Ley se limita a exigir 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios y plantea medidas de fomento de la fusión voluntaria de municipios, sin ningún éxito⁷⁰. Baste decir que, desde su entrada en vigor, solo se han fusionado dos municipios y, en cambio, se han creado siete nuevos⁷¹.

En cuanto a las competencias, la Ley 27/2013 reitera el propósito de eliminar duplicidades y competencias impropias⁷², sin conseguir el resultado pretendido. La asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud, la educación y los servicios sociales ha sido declarada nula por el Tribunal Constitucional⁷³. Por otra parte, se prevé que los servicios mínimos obligatorios de los municipios, para reducir su coste efectivo, podrán ser prestados directamente por las Diputaciones Provinciales o mediante la implantación de fórmulas de gestión compartida (art. 26.2 LBRL). Tres años después de la entrada en vigor de la ley citada, esta última previsión legal todavía no ha tenido efectividad alguna.

⁷⁰ Según su Preámbulo, «... cabe señalar que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan, ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal. Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, si se acordara entre los municipios fusionados alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica». Esas medidas de fomento se concretan en el nuevo artículo 13 LBRL.

⁷¹ Fusión voluntaria de Cerdedo-Cotobade (Pontevedra). Creación por segregación de Dehesas Viejas, Valderrubio, Domingo Pérez de Granada y Játar (Granada); Balanegra (Almería), Montecorto y Serrato, en Málaga. La creación del municipio de Medinya (Girona), por Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, ha sido declarada inconstitucional y nula por STC 108/2017, de 21 de septiembre, por carecer de la población mínima exigida por la legislación básica.

⁷² Con este propósito, su artículo 11.1 suprime y deja sin contenido el artículo 28 de la Ley 7/1985, que decía: «Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente».

⁷³ STC 41/2016, de 3 de marzo, respecto de la Disposición Adicional 15 y las Disposiciones Transitorias 1.ª, 2.ª y 3.ª de la Ley 27/2013. Doctrina reiterada por las posteriores STC 111, 168 y 180 de 2016, y 44, 45, 54, 93 y 101 de 2017.

VII. REPENSAR LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y VERTEBRAR EL TERRITORIO, MISIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ESTRUCTURA LOCAL, COMARCALIZACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Hoy asistimos a un empeoramiento notable del modelo territorial heredado: pérdida sostenida de población sin esperanza de retorno⁷⁴, envejecimiento, movilidad de residencia y trabajo, pérdida de identidad, disminución de fuentes de ingresos propios que hace inviable el sostenimiento de los servicios municipales.

La cuestión de la despoblación ha cobrado especial actualidad en la agenda mediática y política. Se trata de un problema ya viejo que va agravándose desde hace muchos años⁷⁵. Aragón, en su conjunto, nunca ha tenido más habitantes que ahora. Pero a lo largo de las últimas décadas se ha agravado el desequilibrio del asentamiento de la población. Ha ido concentrándose en el municipio de Zaragoza y su entorno, respetando un cierto número de municipios con proyección comarcal, y desertizándose sin remedio amplias zonas del territorio.

¿Es posible la inactividad ante ese nuevo escenario? Bajo una capa de aparente normalidad, nuestro sistema económico y político está necesitado del impulso de políticas públicas que mitiguen esa realidad y configuren, con una visión de conjunto y sin vaivenes, un territorio mejor vertebrado, revisando ideas, instituciones y competencias. Y plantear como nuevas las preguntas esenciales: ¿Dónde situar los servicios públicos básicos para hacerlos accesibles a todas las personas y sostenibles económicamente? ¿Cómo gobernarlos? ¿Asistiremos indiferentes a la degradación y muerte paulatina de muchos pequeños municipios y a la precariedad con que cumplen fines necesarios para su población sin plantear alternativas?

⁷⁴ Con 1.308.563 habitantes en 2016, desde enero de 2012 Aragón ha perdido 40.904 habitantes, dato en el que incide la pérdida de población extranjera. También es negativa la tasa de crecimiento vegetativo de Aragón durante 2015 (-2.998 habitantes), con una cifra de fallecimientos (14.328) mayor que los nacimientos (11.330). «La evolución positiva que mantenía la población aragonesa se ha frenado en los dos últimos años, iniciándose un período regresivo que puede mantenerse a medio plazo según las últimas estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística». Informe sobre la situación económica y social de Aragón 2014. Consejo Económico y Social de Aragón.

⁷⁵ Si desde 1975 la Unión Europea definió territorios desfavorecidos por diferentes criterios, la Directiva 14/07/1986 consideró que 237 municipios aragoneses eran zonas desfavorecidas por despoblación. En una Comunicación del Gobierno de Aragón a las Cortes en el año 2000 se consideraba a 422 municipios como terminales, por su envejecimiento y la falta de perspectivas de reposición de su población.

Pues bien, estamos ahora en Aragón y en el año 2017. Planteemos algunas reflexiones y propuestas.

1. La competencia y la responsabilidad de impulsar la necesaria modernización de la estructura local corresponde a la Comunidad Autónoma. Aunque puedan existir unos criterios mínimos de carácter básico a nivel estatal y el Estado se reserve el título competencial referido a las Haciendas Locales⁷⁶.

En cuanto a la estructura municipal, el artículo 148.1, 2.^a de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre las «alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio», competencia que Aragón ya recogió en el Estatuto de Autonomía de 1982⁷⁷. La Comunidad Autónoma, además de poder definir su organización territorial propia, tiene competencia exclusiva sobre la generalidad de las materias de la acción pública que interesan a las entidades locales, pudiendo concretar las competencias de estas a través de su legislación sectorial.

Es lógico que sea así, puesto que la estructura local de cada Comunidad Autónoma tiene características muy distintas. Nada tienen que ver los asentamientos de población en Galicia y Andalucía, en Murcia y en Castilla-La Mancha. Es una realidad innegable la diversa configuración de la organización territorial en cada Comunidad Autónoma, como un hecho diferencial más entre ellas. Y se requiere, por tanto, que las decisiones estén cercanas al territorio y adaptadas al mismo⁷⁸. Ya en 1885 Joaquín Costa lo expresaba así:

⁷⁶ Lo que le permite influir en cualquier reforma si establece o mantiene determinadas condiciones de financiación de las entidades locales. En especial, cualquier redistribución de competencias locales o una reforma profunda de la suplencia o prestación subsidiaria de las competencias de los pequeños municipios debería contemplar la correspondiente financiación con tal fin, superando y dejando sin efecto la prohibición del actual artículo 155.1 de la legislación de Haciendas Locales: «Las comarcas no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en esta Ley ni percibir participación en los tributos del Estado».

⁷⁷ En el Estatuto de Autonomía de 2007 se ha omitido incluir expresamente esta competencia entre las que se enumeran comprende la materia de régimen local (art. 71.5.^a). Podría entenderse incluida en la competencia sobre «la organización territorial propia de la Comunidad Autónoma» (art. 71.6.^a), y se ha entendido que «está claro que esa competencia corresponde a la Comunidad Autónoma aragonesa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 LBRL...». En «El territorio de Aragón», de Guillermo Fatás Cabeza y José Bermejo Vera, en el *Tratado de Derecho público aragonés*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2010, p. 189. Esta competencia autonómica la confirma la nueva redacción del artículo 13 LBRL, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que dispone que «1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local...».

⁷⁸ Adolfo Posada afirmaba en 1899: «Se impone como indispensable completar y, en buena parte, rectificar la resultante estrictamente formal del proceso legislativo, ante todo merced a

«Para que una Ley municipal sea cumplidera ha de calcarse sobre el municipio mismo; pero ¿cómo es el municipio español? Por ahí han debido principiar nuestros estadistas, porque todavía a la hora presente lo ignoramos. ¿En qué se diferencia el municipio vascongado del tipo general español; el castellano del asturiano o del catalán; el serrano del llanero; el industrial del ganadero, o del agrícola, o del mixto; el compuesto de aldeas diseminadas del formado por grandes agrupaciones de población? ¿Qué subsiste en él del antiguo Concejo y por qué subsiste? ¿Qué ha desaparecido en él y a virtud de qué causas? ¿Qué efectos han producido esas mutilaciones del organismo tradicional y cómo podrían en su caso restaurarse?»⁷⁹.

2. En la estructura municipal, la población es, sin duda, el indicador más elemental: allí donde hay población habrá producción, intercambio y actividad económica. Pero no puede ser el único. Es simplista abordar reformas de carácter general referidas exclusivamente a tramos o umbrales de población. Es fundamental conocer la función de cada municipio sobre el territorio y sus posibilidades de financiación de los servicios básicos.

Nadie defiende un *big bang* de la estructura municipal, ni es posible. Pero el mantenimiento de todos los actuales municipios, como principio incommovible, disfraza la realidad. Hay casos extremos concretos en que la pervivencia de ciertos municipios como Administraciones públicas autónomas carece de sentido, porque les falta una base poblacional mínima. En 2016, hay en Aragón 175 municipios de menos de 100 habitantes; de ellos, 19 de menos de 30 vecinos; los menores, con 10, 12 o 15 empadronados, lo que no supone que vivan allí todo o parte del tiempo. Muchos de ellos han perdido a lo largo del último siglo hasta el 90% de su antigua población, tienen obligaciones formales que no pueden cumplir y servicios que difícilmente pueden prestar. En 2012, en 335 municipios aragoneses no hubo ni un solo parto. El 70% de los municipios aragoneses (511) han perdido población desde principios de siglo. En 2014, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón considera a 174 municipios como de problemática viabilidad, aparte de otros 395 que se califican como dependientes.

3. Durante mucho tiempo tuvo predicamento la idea radicalmente iusnaturalista del municipio, plasmada en el Estatuto Municipal de 1924. En defensa de un municipalismo abstracto aún se esgrime la cita de Tocque-

un conocimiento más hondo de las realidades positivas, históricas, consuetudinarias de la vida local», POSADA, Adolfo, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit.

⁷⁹ COSTA, Joaquín, *Derecho consuetudinario y economía popular de España (1885)*, Zaragoza, Guara Editorial, 1981.

ville para el que el municipio «parece salir directamente de la mano de Dios», o se afirma, como dijera Colmeiro, que los pueblos «son efecto de la naturaleza, no producto de la ley». Pero hoy puede entenderse superada la controversia entre la condición *natural* o meramente *legal* del municipio. Sin dudar de la importancia de la agrupación humana que sustenta este concepto, la condición de Administración pública, sus potestades, organización y competencias le vienen dadas por la ley. Su regulación actual es un problema de equilibrio jurídico entre la realidad social y su papel en el Estado de derecho.

El principio de la *autonomía municipal* no garantiza la pervivencia de todos los municipios existentes con tal condición jurídica. No existe un derecho subjetivo de una determinada comunidad local a constituirse en municipio, ni un derecho de rango constitucional que ampare a los grupos de población ya existentes a mantener la autonomía municipal. Lo afirma la STC 214/1989, de 21 de diciembre: «... Sin que, aun en el supuesto extremo de la supresión de municipios, la garantía institucional de la autonomía local constituya un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía solo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo... La garantía institucional de la autonomía municipal no puede preservar al municipio individualmente, sino que su alcance es estrictamente institucional».

Aunque siempre será necesario explicar las decisiones que se planteen e incluso fomentar la aceptación de las mismas por los afectados⁸⁰.

4. Un programa de reformas podría incluir diversas actuaciones en atención a cada caso: con carácter excepcional, la supresión como Administraciones públicas de algunos municipios en situación extrema, lo que no supondría sino certificar una realidad manifiesta –sin perjuicio de garantizar a su población los derechos sobre el patrimonio común y su papel como instancia de participación–; en otros casos, optar por algo menos traumático: respetar la condición jurídica de municipio, aunque limitando sus competencias a labores domésticas, propias de una simple comunidad de vecinos.

El Derecho dispone de técnicas variadas y suficientes para dar tratamiento específico a cada núcleo en función de su realidad y su situación. La Ley de

⁸⁰ El artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España en 1988, prevé: «Protección de los límites territoriales de las Entidades locales. Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita».

Administración Local de Aragón de 1999 reguló los «programas de reorganización del territorio», todavía inéditos⁸¹.

La titularidad de las *competencias* administrativas tiene un carácter contingente e histórico, y depende de su atribución por la ley. Para responder a la fundada preocupación ciudadana por la existencia de niveles de Administración superpuestos, hay que aclarar y definir el ámbito competencial de cada Administración, y simplificar el coste político y de gestión de cada una a lo estrictamente necesario.

Esa redistribución competencial debería respetar y potenciar a los municipios autosuficientes y buscar la gestión compartida de las competencias que lo precisen; dejar claros los marcos de colaboración intermunicipal estables, y las competencias que correspondan a comarcas y provincias en el apoyo a los municipios, evitando solapamientos institucionales⁸².

⁸¹ El artículo 17 LALA dispone que «cuando uno o varios municipios, debido a su despoblación, carezcan de base demográfica que posibilite su funcionamiento efectivo como organización jurídica de la respectiva colectividad, y la incorporación a otros o la fusión entre sí no pueda dar solución al desempeño de las competencias obligatorias y de los servicios mínimos por la propia situación objetiva de los municipios limítrofes, podrán plantear a la Diputación General de Aragón su integración en un plan de reorganización del territorio, que incluya las alteraciones del mapa municipal que se estimen precisas para la mejor gestión del territorio afectado. Esta iniciativa podrá partir también, de oficio, de la Diputación General de Aragón, previa audiencia a los municipios afectados».

⁸² El artículo 85.3 del Estatuto de Autonomía dispone que «la Comunidad Autónoma podrá, mediante ley de Cortes de Aragón, aprobar 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 pueda llevarse a cabo su ejercicio».

En el Acuerdo de Gobernabilidad de Aragón en la VIII legislatura, suscrito por PP y PAR en julio de 2011, se incluía entre sus compromisos acometer una reforma de las Administraciones públicas aragonesas, mediante leyes de reorganización de las entidades locales y la mejora y optimización del proceso de comarcalización. En julio de 2014, se presentó por los Grupos Parlamentarios Popular y del Partido Aragonés la «Proposición de Ley de distribución de responsabilidades administrativas entre las entidades locales aragonesas» (*BOCA*, 250, de 18 de julio), que fue tomada en consideración por el Pleno de las Cortes en sesión de 2 de octubre de 2014. El Grupo Parlamentario Socialista planteó una enmienda a la totalidad (*BOCA*, 281, de 14 de noviembre), que fue rechazada; también se presentaron 94 enmiendas parciales. Para intentar acercar posturas se constituyó en las Cortes de Aragón una «Ponencia que estudie la racionalización y simplificación de la Administración pública aragonesa bajo la premisa general de una competencia-una Administración». Sus debates no llegaron a un acuerdo, habiendo caducado la Proposición de Ley al finalizar la legislatura en mayo de 2015.

El actual presidente de Aragón, D. Javier Lambán, en el discurso de investidura pronunciado el 2 de julio de 2015, manifestó: «Ello exige abordar el adecuado reparto de competencias entre la comunidad autónoma y el municipio y traer a estas Cortes cuanto antes una ley de participación municipal en los tributos de la comunidad autónoma. ¿Qué ocurre con las comarcas

5. Todavía se propone en alguna ocasión acudir a las *mancomunidades* para superar las deficiencias de la estructura municipal. Parece desconocerse la historia reciente: Aragón fue pionero en esta materia, al aprobar la Ley 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades de Municipios, y llevar a cabo una política de fomento que dio sus frutos, pues en 2011 existían 91 mancomunidades que agrupaban a 661 municipios aragoneses⁸³. Pero la experiencia, aun siendo un éxito indiscutible, permitió concluir que las mancomunidades no podían servir de base a una nueva organización territorial por las dificultades derivadas de la voluntariedad, variedad y flexibilidad de su carácter asociativo, aunque sí que pueden ser válidas para solucionar problemas concretos de prestación de servicios determinados. Precisamente, la razón principal de afrontar la comarcalización, tras la experiencia adquirida, fue que la organización territorial estable de los servicios supramunicipales y el apoyo a los pequeños municipios exigía pasar de la multiplicidad de entidades, convenios y proyectos, con plena voluntariedad, a una estrategia territorial de conjunto, que garantizara la accesibilidad, sostenibilidad y el adecuado aprovechamiento de la inversión en la creación y mantenimiento de servicios compartidos.

6. El Estatuto de Autonomía de 2007 incluyó la *comarca* como elemento necesario de su organización territorial (art. 81), fundamental para la vertebración territorial aragonesa, y le encomienda la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal

y las diputaciones? Para mí, son puramente contingenciales frente a la esencialidad del municipio. Es verdad que el pequeño tamaño de la mayoría de nuestros pueblos obliga a mancomunar servicios a través de estructuras intermunicipales. Pero, en todo caso, es cada día más evidente la necesidad de simplificar y despolitizar esa intermunicipalidad. De todos modos, esto ha de ser objeto de un debate amplio, pues sé que hay visiones distintas, contrapuestas incluso, aunque perfectamente respetables todas».

Por acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón de 21 de septiembre de 2016, ratificado por el Pleno, se creó una Ponencia especial para la distribución de las competencias entre las entidades locales aragonesas. Se justificaba su pertinencia así: «En el ejercicio de nuestras competencias, es preciso desarrollar un texto legal que nos permita contar con una distribución de competencias entre los distintos entes locales, atendiendo a la singularidad demográfica y a la organización propia de Aragón, con el objetivo de que todos los ciudadanos aragoneses, dondequiera que residan, obtengan unos servicios públicos de calidad, garantizando su sostenibilidad, prestados por unas entidades locales más eficientes, eficaces y evitando duplicidades en las estructuras administrativas» (*BOCA*, 107, de 30 de septiembre de 2016). Pero, aunque se dispuso que la Ponencia debería culminar sus trabajos antes de finalizar el plazo de seis meses desde su constitución, no ha sido así. En noviembre de 2017, no ha formalizado propuesta alguna, y lo avanzado de la legislatura hace difícil que pueda ya llegarse a aprobar y desarrollar acuerdos sobre un tema tan delicado.

⁸³ En la actualidad mantienen alguna actividad 44 mancomunidades, aunque las de fines múltiples han debido ser sustituidas y sucedidas por las comarcas respectivas.

(art. 83). Por ello, el Estado ha de reconocer a la Comunidad Autónoma un especial ámbito de decisión en esta materia, como lo ha hecho la Ley 27/2013⁸⁴.

En 2002, el profesor Embid Irujo consideró la comarca un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma, estimando que «la descompensada planta municipal aragonesa y sus insuficiencias no se remedia con los clásicos mecanismos de la ayuda y asesoramiento técnico que el ordenamiento existente encomienda a las Diputaciones Provinciales. Al menos –y esta es una constatación evidente y descorazonadoramente objetiva– no se han remediado esos defectos en el pasado. La apuesta por una nueva organización territorial era, pues, obligada, como han comprendido –y aplicado– todos los actores políticos aragoneses como última ocasión para una regeneración y revitalización del conjunto del territorio que –esa es la esperanza– aún puede conseguirse»⁸⁵.

7. Tras la aprobación de un total de treinta y seis leyes por las Cortes de Aragón⁸⁶, se han constituido 32 comarcas. Pues conviene recordar que la comarcalización no es nada impuesto a los municipios. La creación de cada comarca aragonesa exigió una ley específica de las Cortes de Aragón a iniciativa de los propios municipios⁸⁷. Y aquellas treinta y seis leyes se aprobaron con consenso de todas las fuerzas políticas, siendo las discrepancias escasas y

⁸⁴ Su Disposición adicional sexta dispone: «Comarcas. Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos de Autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales», como es el caso de Aragón (art. 83 del Estatuto de Autonomía).

⁸⁵ EMBID IRUJO, Antonio, «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20 (2002), p. 113.

⁸⁶ Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón; Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal; Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización; Ley 3/2006, de 8 de junio; y treinta y dos leyes (de diciembre de 2000 a marzo de 2003) de creación de otras tantas comarcas. Queda por constituir como comarca la delimitación comarcal de Zaragoza, que parece lógico tenga un tratamiento especial, dadas sus características urbanas, cercanas a un espacio metropolitano. En septiembre de 2017, se ha presentado el acuerdo entre el Gobierno de Aragón y 21 municipios para desbloquear la creación de la denominada *Comarca Central*, con lo que se ha iniciado el largo trámite hasta su aprobación por ley de las Cortes de Aragón.

⁸⁷ Cada iniciativa comarcal para poner en marcha el correspondiente proyecto de ley, según exigencia de la Ley de Comarcalización, requirió que fuera apoyada, al menos, por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los que debieran constituir la comarca y que representasen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente, mediante acuerdo del Pleno de los respectivos Ayuntamientos o Concejos abiertos, adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

sobre aspectos secundarios⁸⁸. Por otra parte, para vertebrar el territorio no hay planteada ninguna alternativa a la comarca.

Aragón cuenta, pues, con una delimitación de áreas del territorio, con una cierta homogeneidad y funcionalidad, respaldada por una consulta municipal sin graves discrepancias, por una Ley de Delimitación Comarcal⁸⁹ y por treinta y dos leyes de creación de las respectivas comarcas. Se dispone, por tanto, de unas bases espaciales de referencia para programar el emplazamiento de los servicios básicos, accesibles y sostenibles, comarcales o supracomarcales, según los casos. Y para abordar una visión de futuro de cada uno de esos espacios, atendiendo a la realidad de cada uno.

También existen ya unos entes comarcales organizados, constituidos entre febrero de 2001 y mayo de 2003, que pueden programar y gestionar. Su experiencia de más de diez años de funcionamiento, permite, superada su etapa inicial, valorar las fortalezas y debilidades del funcionamiento de cada comarca. Como reconoce el Borrador de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, actualmente en tramitación⁹⁰, «la creación de las comarcas ha conseguido superponer a un territorio extenso y vertebrado, como el aragonés, una malla jurídico-administrativa que ha introducido el germen del policentrismo como estrategia efectiva para avanzar hacia la cohesión territorial, a partir de 32 poblaciones, la mayoría con vocación de ciudades intermedias, que constituyen los polos de referencia para ubicar los equipamientos y un escalón intermedio para proporcionar los servicios al resto del territorio».

⁸⁸ José Tudela Aranda, Letrado de las Cortes de Aragón, en su crónica de la actividad de las Cortes, señala: «Junto al debate sobre el agua, quizá puede decirse que fue el desarrollo y puesta en práctica del modelo de comarcalización la política más relevante de la V legislatura. La diferencia en relación con el tema anterior es que en esta ocasión dominó la unanimidad de las fuerzas políticas, siendo las discrepancias en todo caso menores y sobre aspectos casi marginales del proceso». Y en relación con la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización, subraya que «el consenso llegó al extremo de que, siendo una de las normas de más relevancia de las tramitadas en el Parlamento aragonés, el procedimiento elegido para su aprobación fue el de lectura única especial». TUDELA ARANDA, José, «Actividad de las Cortes de Aragón (julio 1999-junio 2003)», *Revista Aragonesa de Administración Pública (RARAP)*, 26 (2005), pp. 506-507.

⁸⁹ La Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal, se aprobó tras ser sometido el borrador de anteproyecto de ley a una consulta entre los municipios. Algunas de las leyes de creación de comarcas introdujeron escasas variaciones en la composición de esa delimitación inicial, que se recogieron en el Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre.

⁹⁰ Documento Borrador de la Directriz, en proceso de participación ciudadana en mayo de 2017, en «Aragón participa», en la página web del Gobierno de Aragón.

8. La Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, planteaba como fines prioritarios de este nuevo nivel de Administración los siguientes: «La organización comarcal que se propugna trata, en primer lugar, de hacer posible la pervivencia institucional, democrática y representativa de aquellos pequeños municipios cuya subsistencia carece de sentido como Administraciones públicas de competencias generales... Respetar el valor de esos núcleos de población como entidades representativas, evitando su desaparición por consunción, fusión o incorporación a otros, es lo que puede conseguir la comarca, al prestar subsidiariamente al conjunto aquellas funciones y servicios que aisladamente a muchos municipios les es imposible hacer realidad [...]. Por otra parte, la comarca vendrá a recoger, consolidar y potenciar las experiencias de aquellas mancomunidades de fines generales y ámbitos geográficos adecuados que han sido precursores en la organización de servicios supramunicipales».

Sería conveniente recuperar y profundizar ese sentido inicial de la comarca, la motivación originaria de mancomunar servicios. La generalización, quizá apresurada, de la creación de las comarcas y haber puesto el acento en su papel como gestoras de funciones y servicios traspasados por la Comunidad Autónoma, ha contribuido a difuminar su papel como agente modernizador de la Administración municipal, y como gestor de los servicios públicos que no puedan ser prestados directamente por los pequeños municipios. Que podría llegar incluso, en los casos más necesitados, a asumir la totalidad de esa gestión –acercándose a la figura del municipio-comarca⁹¹, llenando los vacíos

⁹¹ La vigente LBRL de 1985, en su artículo 42.4 incluye una limitación a esa posibilidad al disponer que «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26...» (los servicios mínimos obligatorios). La STC 214/1989, de 21 de diciembre, consideró constitucional dicho precepto. Según el TC «esa garantía no entra en contradicción con la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de alteraciones municipales, las cuales pueden plasmarse, incluso, en la supresión de municipios... Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero sí garantiza la institución municipal que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarca. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 CE) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del “municipio-comarca”, de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a esa situación».

Pero han cambiado las leyes y ahora, tras la Ley 27/2013, podría entenderse superada esa limitación, puesto que los municipios podrán ser sustituidos por las Diputaciones (y, en Aragón, podría entenderse que por las comarcas) en la prestación de aquellas competencias que no puedan prestar sin superar un determinado coste efectivo. Por otra parte, lo que dispone la LBRL y la interpretación del TC es fácilmente salvable si existe voluntad de reordenación del territorio, ya que, por un lado, pueden suprimirse los municipios en fase de extinción y, por otro, a través de la delegación o de la encomienda de gestión, la comarca puede pasar a prestar todos aquellos servicios que interesen de los municipios en cuestión.

legales, de existir, mediante las técnicas de la delegación o la encomienda de gestión.

Las comarcas, absorbida su atención por su puesta en funcionamiento y por la gestión de sus competencias, no han incluido hasta ahora entre sus temas de debate y discusión el futuro de su estructura municipal interna, aunque la proximidad al territorio debiera hacer más evidente su fragilidad creciente y, en algunas comarcas concretas, el riesgo cercano de una fractura territorial en su interior. En Aragón hay comarcas especialmente necesitadas ya de un proyecto territorial conjunto de futuro, apoyado por transferencias especiales de recursos, frente a la despoblación, como demarcaciones de solidaridad y por motivos de cohesión territorial⁹². Pudiera ser el momento de, rebajando el debate político partidista sobre cuestiones de detalle, dedicar atención a programar el futuro y organizar mejor el conjunto de su territorio.

Queda pendiente reflexionar sobre algunos aspectos actuales de la regulación comarcal: la composición de su órgano plenario de gobierno —el Consejo comarcal— que, ante las dificultades para su elección directa, podría sustituirse por un Consejo de Alcaldes con voto ponderado según su población; reforzar el carácter gerencial de su administración, pues se trata de prestar servicios; dar un papel especial, en la gestión comarcal de algunos servicios, mediante delegación o encomienda de gestión a aquellos municipios cabecera o más potentes, que es preciso fortalecer en bien del conjunto, simplificando la organización de la comarca. Y es imprescindible dar estabilidad a su financiación.

9. En cuanto a las *provincias*, mientras la Constitución y el Estatuto impongan su existencia como entidad local, la Comunidad Autónoma debería ejercer la competencia de coordinación que le confieren la Ley Básica de Régimen Local y la Ley Aragonesa de Administración Local, para avanzar en una unidad de acción dirigida a fortalecer los municipios y las comarcas que hagan accesible a todos y financieramente sostenible la prestación de los servicios prioritarios sobre el territorio, coordinando la capacidad de inversión y de gasto de las provincias con la de la Comunidad Autónoma. Moderar el protagonismo político provincial, podría permitir avanzar en una redefinición de su campo de actividad (asesoramiento legal y económico y defensa jurí-

⁹² Piénsese, por ejemplo, en las 6 comarcas menos pobladas —y que han continuado perdiendo población en los últimos diez años— cuya estructura es la siguiente: Maestrazgo, 3.333 habitantes, 15 municipios, con capital en Cantavieja, 712 habitantes; Sierra de Albarracín, 4.652, 25, Albarracín, 1.054; Campo de Belchite, 4.885, 15, Belchite, 1.559; Campo de Daroca, 5.901, 35, Daroca, 2.087; Bajo Martín, 6.619, 9, Hajar, 1.724, Albalate del Arzobispo, 2.033; Aranda, 7.082, 13, Illueca, 3.109.

dica de los municipios, redacción y dirección de proyectos técnicos de cierta importancia)⁹³.

10. Pero renovar y fortalecer el modelo territorial requiere algo más que meras normas jurídicas, por mucho que se esfuercen en detallar repartos de competencias y funciones. Deben ir acompañadas de objetivos y estrategias de ordenación del territorio y medidas para incentivarlas, que concreten la aplicación de las normas abstractas a las características y posibilidades concretas de cada territorio.

La Comunidad Autónoma es competente en materia de *ordenación del territorio*⁹⁴. Por Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, se aprobó la *Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón*, que contiene el análisis y diagnóstico del sistema territorial de Aragón, un modelo de ordenación territorial y desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma y las estrategias para alcanzarlo⁹⁵. Se trata de un documento importante, resultado de mucho trabajo técnico y de una amplia participación, que no debería quedar en las estanterías como un estudio más sin efectos prácticos, pues constituye una base de partida para avanzar en la mejora de nuestro modelo territorial.

⁹³ Según dispone el artículo 36.2, a) LBRL, «la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales». Dicha coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinada de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de sus objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en las materias correspondientes (art. 59.1 LBRL). En similares términos se expresa el artículo 74 de la Ley Aragonesa de Administración Local de 1999. Pero esa coordinación no ha llegado a ser efectiva por las dificultades políticas para establecer acuerdos entre Comunidad Autónoma y Diputaciones Provinciales, incluso cuando todos sus gobiernos han tenido la misma mayoría política. Solamente hubo algunos intentos de formalizar esta coordinación, aunque poco significativos en la práctica, tras aprobarse la Ley de 20 de diciembre de 1985, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales. Aunque sea elogiable la mejora de los servicios de la generalidad de nuestros municipios, la falta de una visión territorial de las inversiones y la asignación de recursos por razones de clientelismo político han llevado a que existan piscinas, museos, auditorios, residencias y otras instalaciones que no pueden concluir sus obras y equipamientos o no pueden afrontar sus costes de mantenimiento y funcionamiento. Incluso algún municipio de 100 habitantes cuenta con piscina municipal, pabellón polideportivo y pabellón multiusos.

⁹⁴ Su organización e instrumentos se regulan actualmente en el Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, que integra las Leyes 4/2009, de 22 de junio, y 8/2014, de 23 de octubre.

⁹⁵ Antes de su aprobación fue sometido, entre otros trámites, al procedimiento de evaluación ambiental, a información pública, a informe del Consejo de Ordenación del Territorio, y sometido a las Cortes de Aragón para su examen como plan o programa.

Por otra parte, la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, ya citada y actualmente en tramitación, debería completar y concretar las estrategias y prioridades para vertebrar el territorio⁹⁶.

VIII. REFLEXIÓN FINAL

Concluyo ya. Aragón puede diseñar e impulsar una moderna organización territorial, sin esperar instrucciones del Estado. Tiene las competencias sobre la ordenación del territorio y sobre la mayor parte de las materias de la acción pública. Basta con actuar dentro de las posibilidades económicas reales o previsibles, que son el verdadero límite de la autonomía, que no debe rebasarse.

En estos tiempos parece resultar más confortable y menos arriesgado la ausencia de decisiones importantes, condicionadas a debates nunca concluidos, y limitarse a la menos mala gestión posible de lo cotidiano. Pero la autonomía política es el ejercicio de una voluntad, debiera suponer una concepción deliberada del futuro Aragón y el compromiso de aplicarla.

Es cierto que la estructura local y la organización del territorio están formadas por un tejido muy sensible, que afecta a la historia y a sentimientos profundos, a tradiciones y culturas, a modos de vida. Cualquier avance, además de lo acertado del análisis previo y del plan a seguir, precisa una esforzada labor de convencimiento y de negociación política. Y conseguir un consenso político muy amplio, más profundo que las simples mayorías aritméticas⁹⁷.

Precisamente porque cualquier reforma de la estructura local, de las competencias de los entes locales y de su financiación, solo puede abordarse con mesura y con plazos duraderos, entiendo que no cabe esperar para iniciarla.

⁹⁶ En estas materias me parece obligado recordar a José Antonio Báguena, un pionero en la preocupación por vertebrar el territorio aragonés, plasmada en sus estudios de reconocimiento territorial de Aragón y en la definición de sus bases espaciales de referencia.

⁹⁷ SALANOVA ALCALDE, Ramón, «La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón», en *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2001, p. 596.

IX. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BARRANCO VELA, Rafael, *Creación y segregación de municipios*, Madrid, Marcial Pons, 1993.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, «Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación», *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016.
- BULLÓN RAMÍREZ, Antonio, *La población municipal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1959.
- BURGUEÑO, Jesús, «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», *Revista de Geografía*, 3 (2004), pp. 7-33.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *El término municipal*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1991.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *El término municipal: extensión y alteraciones*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados / Abella, 1994.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales», *Revista de Administración Pública*, 100-102 (enero-diciembre 1983), pp. 2159-2186.
- CERDÁ, Paco, *Los últimos. Voces de la Laponia española*, Logroño, Pepitas de Calabaza, 2017.
- COLÁS TENA, Jesús, «Las provincias», en José Bermejo Vera y Fernando López Ramón (dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2010, pp. 809-834.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, y Luis MEDINA ALCOZ (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2012.
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (coord.), *La planta del gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.
- Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación*, 2017, borrador en la página web «Aragón Participa».
- EMBID IRUJO, Antonio, «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20 (2002), pp. 83-116.

- EMBED IRUJO, Antonio, «Crisis económica y reforma local», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, Zaragoza, Fundación Sainz de Varanda / Institución Fernando el Católico, 2012.
- ESCUADERO LÓPEZ, José Antonio, «Los orígenes del municipio constitucional», en *Homenaje al Profesor Lucas Verdú*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, pp. 13-24.
- ESCUIN PALOP, Catalina, «La alteración de los términos municipales», en Santiago Muñoz Machado (dir.), *Tratado de derecho municipal*, I, Madrid, Civitas, 2003, pp. 1265-1428.
- «Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, Decreto 2027/2014, de 2 de diciembre, BOA, 243, de 12 de diciembre de 2014.
- FEATHERSTONE, Mike, *Localism, Globalism and Cultural Identity*, Londres, Sage Publications, 1995.
- FONT LLOVET, Tomás, y Alfredo GALÁN GALÁN, «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?, *Anuario del Gobierno Local 2011*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local / Institut de Dret Public, 2012, pp. 11-39.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La provincia en el régimen local español», en *Problemas actuales del régimen local*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1958.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio, *División territorial y descentralización*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.
- Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur, Paris, Fayard-La Documentation française, 2009.
- Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña*, Comisión de expertos presidida por Miquel Roca Junyent, Barcelona, Departamento de Governació y Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya, 2000.
- Local government in critical times: policies for crisis, recovery and a sustainable future*, report del Consejo de Europa, 2011.
- LÓPEZ ANDRADA, Alejandro, *El viento derruido. La España rural que se desvanece*, Córdoba, Almuzara, 2017.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en José María Gimeno Felio (coord.), *La organización local. Nue-*

vos modelos, Zaragoza, Universidad de Zaragoza / Gobierno de Aragón / Civitas, 2011, pp. 67-112.

MARTÍN MATEO, Ramón, *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, Ministerio de la Gobernación (Colección Estudios, 7), 1964.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, «Problemas de los municipios rurales», *Revista de Estudios Agrosociales*, 33 (1960), pp. 129-156.

MARTÍNEZ MARÍN, Antonio, *La representatividad municipal española: historia legislativa y régimen vigente*, Murcia, Universidad de Murcia, 1989.

MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis, «La organización territorial de la Comunidad Autónoma», en José Bermejo Vera y Fernando López Ramón (dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2010, pp. 743-768.

MOLINO, Sergio del, *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*, Madrid, Turner, 2016.

MORELL OCAÑA, Luis, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972.

NIETO, Alejandro, «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de Administración Pública*, 64 (1971), pp. 29-51.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», *Revista de Estudios de Administración Local (Homenaje al Profesor Sebastián Martín-Retortillo)*, 291 (2003), pp. 779-826.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, «El municipio constitucional en la España de 1812», *Revista de Derecho Político*, 83 (2012), pp. 399-437.

PALOMAR OJEDA, Alberto, «La supresión-fusión de municipios», *Cuadernos de Derecho Local. QDL*, 37 (febrero de 2015), pp. 225-265.

Propuestas para una política de organización territorial en Aragón, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1991.

RODRÍGUEZ CATIVIELA, Victoria, Esperanza SOFÍ CALLÉN y Lourdes PALACIO MOSTACERO, Lourdes, «Informe sobre la organización administrativa local de Aragón», en José María Gimeno Feliu (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza / Gobierno de Aragón / Civitas, 2011, pp. 215-316.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, *Territorio y gobierno local en España*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.

- ROYO VILLANOVA, Segismundo, *Los términos municipales y sus alteraciones*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1947.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón, *Mancomunidades y autonomía municipal*, 2.ª ed., Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1993.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón (dir.), *La comarcalización de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1999 y 2002.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón, «La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón», en Manuel Jiménez Abad y José Tudela Aranda (coords.), *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2001, pp. 519-599.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón, «Las comarcas», en José Bermejo Vera y Fernando López Ramón (dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2010, pp. 789-808.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón, «La organización territorial de Aragón», en Antonio Embid Irujo (dir.), *Derecho público aragonés*, 5.ª ed., Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2014, pp. 345-386.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, «Identidad local e identidad del ciudadano», en Alberto Luis Ruiz Ojeda (coord.), *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 21-52.
- SAVIGNY, Jean de, *¿El Estado contra los municipios?*, traducción al español y prólogo de José Bermejo Vera, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- SERRANO PASCUAL, Antonio, «Los municipios», en José Bermejo Vera y Fernando López Ramón (dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2010, pp. 769-788.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO, y PEDRO DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- THOUMELOU, Marc, *Collectivités territoriales, ¿quel avenir?*, París, La Documentation française, 2016.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2 tomos, ed. crítica de Eduardo Nolla, Madrid, Aguilar, 1989.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones», en José María Gimeno Feliu (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza / Gobierno de Aragón / Civitas, 2011, pp. 113-145.

Vivre ensemble, Informe de la Comisión presidida por M. Guichard, introducción de Juan Morell Evangelista. *Documentación Administrativa*, 174 (1977).

VV. AA., *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*», Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno local, junio 2012.

VV. AA., *El municipio en Aragón*, Zaragoza, Diputación Provincial, 2004.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

DEL ACADÉMICO DE NÚMERO

Excmo. Sr. D. José Bermejo Vera

Excmo. Sr. Presidente de la Academia de Jurisprudencia
y Legislación de Aragón,

Excmos. Sras. y sres. Académicos,

Excmas. e Ilmas. Autoridades,

Sras. y sres.,

AMIGOS:

Sea, en primer lugar, obligado decir cuánto y cómo me siento honrado y agradecido por mi designación para recibir al nuevo académico, Don Ramón Salanova Alcalde, en esta Ilustre Corporación, en su nombre y a la mejor gloria de la misma. Era hora ya de tomar en consideración su discurso de ingreso y, claro está, contestarlo me proporciona una enorme satisfacción y un gran honor. La gratitud es adicional, pero no menos destacable. Como no es menor el afecto que nos dispensamos, receptor y recibido, que me obliga, por supuesto con alegría, a manifestar de entrada mi profunda convicción en el acierto de esta Academia al acoger, por sus muchos méritos, a Ramón Salanova Alcalde como nuevo y flamante académico.

Porque, en segundo lugar, no es baladí, ni creo que casual, que en este solemne acto incorporemos a quien, en el apellido de sus progenitores, es, por un lado (Salanova), «nuevo tipo de verdura... bastante robusto, y que, con el almacenamiento adecuado, se mantendrá fresco y estimulante». Por otro (Alcalde), es justa correspondencia, como vamos a comprobar, a su oficio, a su vocación y a sus indudables convicciones municipalistas, cuya mayor y mejor representación en los municipios es precisamente el concejal principal, el presidente del Ayuntamiento, esto es, el alcalde. No desconocemos ni ocultaremos, que durante gran parte de su vida profesional ha ejercido como secretario de Administración local, en la categoría superior, tras licenciarse en Derecho por la Universidad de Zaragoza en 1966, y añadir luego la titulación en Ciencias Políticas y Sociología, en 1979, por la Universidad Complutense.

El municipio bilbilitano fue su primer destino, en 1969, tras obtener la plaza en las difíciles oposiciones de la época. Luego, en Barbastro, desde 1970 hasta 1981, fecha en la que pasó a desempeñar la Secretaría de la Diputación Provincial oscense, y donde permaneció hasta 1985.

Pero sus destinos profesionales no se detienen ni acaban en las diversas Secretarías de Ayuntamientos y Diputación aragoneses, desde Calatayud, donde empezó a prestar inestimables servicios, hasta Huesca, donde culminó su encomiable vida estrictamente localista. Dedicación profesional que le llevó, el año 1985, coincidiendo con la promulgación de la nueva Ley estatal de Bases de Régimen Local, a la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, en cuyo cargo permaneció más de ocho años, y donde, sin duda, volcó sus experiencias para ennoblecer esa nueva tarea político-profesional.

No se puede considerar un «bandazo» su pase, en 1993, a las Cortes de Aragón, como letrado. De nuevo, trasladó al legislativo aragonés ese bagaje de experiencias y conocimientos adquiridos en la vida local. Y, por cierto, fue desde allí desde donde aportó a la Facultad de Derecho de la Universidad cesaraugustana su sabiduría y fervor docente, como profesor asociado, durante los años 1993 a 1995.

La valía profesional de Ramón, y su no menos siempre afable comportamiento y fidelidad al trabajo bien hecho, le condujo a una nueva y difícil etapa laboral. En 1995, y hasta 1997, fue designado director del Área de Urbanismo, Infraestructuras y Medio Ambiente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza. Vuelve, pues, a la vida municipal, de la que nunca se alejó, y en esta ocasión para contribuir al saneamiento urbanístico y medioambiental de la capital aragonesa. De ahí, sin solución de continuidad, pasa en 1997 a desempeñar las labores de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, hasta 2007, fecha en la que se traslada a la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia del Gobierno aragonés, hasta julio de 2011. El 24 de julio de 2013, Ramón Salanova tomó posesión como presidente del Consejo Consultivo de Aragón, donde ha prestado sus eficientes e impagables servicios a la causa pública hasta abril de 2017. En fin, toda una vida profesionalmente admirable y formidablemente desarrollada.

Junto a estas tareas principales, nuestro nuevo académico participa en el desarrollo de los objetivos de la Administración pública aragonesa a través de órganos colegiados de gran relevancia. Ha sido vocal de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma de Aragón de 1997 a 2011. Ha presidido el Consejo autonómico de Protección de la Naturaleza, además

de ser vocal del Consejo Económico y Social, del Consejo de Ordenación del Territorio, del Consejo Local, de la Comisión del Juego, del Consejo de Comunidades Aragonesas del Exterior y también presidente de su Comisión Permanente, y vocal, finalmente, del Consejo estatal de la Ciudadanía en el Exterior. Ha sido codirector de la Biblioteca Virtual de Derecho Aragonés, en 2007. Ha formado parte del consejo de redacción de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, desde su fundación en 1992; es miembro del Consejo Asesor de la Fundación Ramón Sainz de Varanda, de Estudios Locales; del consejo de redacción del *Anuario Aragonés del Gobierno Local*; del Comité Ejecutivo de la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y Autonómicos, desde su constitución, y, finalmente, fundador y patrono de la Fundación José Antonio Labordeta.

Es probable que haya omitido otros desempeños semejantes, pero los expuestos dan fe de su trayectoria vital y profesional, siempre al servicio de los intereses públicos y, siempre también, de su patria chica, en cuya capital, Zaragoza, nació un 15 de agosto de 1944, doblemente curioso, pues fue un año bisiesto que comenzó en sábado. Y, por añadidura, una fecha muy señalada pero poco recordada, pues la Operación *Dragoon*, que permitió el desembarco de los aliados en el sureste de Francia, entonces ocupada por la Alemania nazi, durante la Segunda Guerra Mundial, fue precisamente ejecutada el 15 de agosto de 1944. Conviene no olvidar que esa importantísima operación bélica, apoyo del general Eisenhower al sur de Normandía, contribuyó decisivamente a la salvación de Europa. Nació, pues, Ramón «en... hora... buena».

Tiene, también, nuestro nuevo académico incursiones notables y curiosas en los medios de comunicación. Lo hizo, como quien habla en este momento, en *ANDALÁN*, periódico que, antes de la transición democrática, puso en evidencia muchos problemas políticos y sociales de Aragón y de España. Pero también en *El Noticiero* y, como miembro de la Junta de Fundadores, en *El Día de Aragón*. Seguía así la estela de su padre que escribió en *ABC* y *La Vanguardia* —entonces todavía añadía el gentilicio de «Española»— sobre cuestiones vitales para Aragón, como la revitalización de las comunicaciones ferroviarias españolas y la conveniencia de poner en valor el balneario de Panticosa.

Tal vez por ello, por el amor a su patria chica, realizó su expedición a la vida política directa, presentándose en las elecciones de 1977 al Congreso (junto con Santiago Marraco y Francisco Beltrán Odri), por Huesca, en las listas de Unión Socialista. De ello dio cuenta el periódico *La Vanguardia Española*, en su edición del martes 10 de mayo 1977.

Su obra bibliográfica ha sido y continúa siendo prolífica. Desde sus colaboraciones en revistas jurídicas, generalistas y especializadas, hasta sus contribuciones a libros colectivos y sus propios libros de autor.

Resulta importante la relación, y es más que probable que omita alguno, de artículos de revistas:

«El Concejo abierto en Aragón: la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 1 (2009), pp. 193-231; «El régimen local en el Estado autonómico», *Revista de Estudios locales del CUNAL*, n.º extraordinario, 1 (2005), pp. 31-40; «La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local: un comentario crítico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24 (2004), pp. 233-274; «La Comarca en Aragón: una nueva organización territorial», *Economía Aragonesa*, 18 (2002), pp. 103-121; «La implantación de la comarca en Aragón», *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, 16 (2002), pp. 311-326; «Crónica del Congreso de las Comunidades Aragonesas del Exterior (Huesca, Teruel y Zaragoza, 18 al 21 de octubre de 2002)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21 (2002), pp. 495-204; «Patrimonio cultural, ciudad y relaciones inter-administrativas (los casos del Memorial de la Torre Nueva, del Torreón de Fortea y de la Torre del Trovador)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20 (2002), pp. 513-540; «Autonomía aragonesa y modelo de Estado», *Ebro. Revista Aragonesa de Pensamiento*, 1 (1999), pp. 71-90; «La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14 (1999), pp. 385-402; «La Ley de Administración Local de Aragón», *Revista de Estudios Locales del CUNAL*, 30 (1999), pp. 28-33; «El derecho a la ciudad», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º extraordinario 2 (1998), pp. 523-555; «Comunidades Autónomas y funcionarios locales de habilitación nacional», *Revista de Estudios Locales del CUNAL*, n.º extraordinario 1 (1997), pp. 54-63; «Bienes comunales y cambio económico y social: inalienabilidad y cambio de calificación jurídica (la realidad aragonesa de 1989 a 1993)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 5 (1994), pp. 383-406; «La comarca en Aragón. La Ley 10/1993, de 4 de noviembre», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 4 (1994), pp. 293-357; «El balneario de Panticosa, Bien de Interés Cultural», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 4 (1994), pp. 469-494; «Crónica del foro verde “Guara, presente y futuro”», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3 (1993), pp. 385-389; «El Fondo aragonés de participación municipal», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2 (1993), pp. 403-417; «La Administración Local en Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1 (1992), pp. 159-192; «El gobierno y administración del municipio», *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, 549 (1979), pp. 66-77.

No menos sólida es su obra de colaboraciones en obras colectivas:

- «Regímenes municipales especiales», en Silvia Ballesteros Arribas, Julio Castela Rodríguez, Esteban Corral García, Fernando Castro Abella (coords.), *Administración local: Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, Las Rozas, La Ley, 2011.

- «Las comarcas», en José Bermejo Vera y Fernando López Ramón (dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2010, pp. 789-808.

- «La organización territorial de Aragón», en Antonio Embid Irujo (dir.), *Derecho público aragonés*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, ediciones de 1990, 2000, 2005, 2008 y 2014 (pp. 343-380).

- «L' experiència de l'organització territorial d'Aragó. De les mancomunitats a les comarques», en Joan Tort y Donada, Valerià Paul i Carril, Joan Maluquer y Ferrer (coords.), *L'organització del territori: un repte per al segle XXI?*, Cabrera de Mar, Galerada; Barcelona, Fundació Universitat Catalana d'Estiu, 2008, pp. 125-150.

- «Incidencia del EBEP en la normativa de la administración local», *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo legislativo*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 83-92.

- «Patrimonios públicos de suelo», en Fernando López Ramón (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Urbanismo de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2003, pp. 325-360.

- «El modelo aragonés de comarca», en *La comarcalización de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1999 y 2002, pp. 13-75.

- «La delimitación comarcal», en *La comarcalización de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1999 y 2002, pp. 215-254.

- «La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón», en Manuel Jiménez Abad y José Tudela Aranda (coords.), *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2001, pp. 519-599.

- «Las competencias de los municipios. Regímenes municipales especiales», en Antonio Fanlo Loras (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2000, pp. 69-96.

- «Las políticas sobre el territorio», en Francisco Longo (dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre gobierno local en España*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer, 1997, pp. 367-415.

- «Los espacios naturales protegidos en Aragón. Perspectivas de una ley autonómica en la materia», en Fernando López Ramón (dir.), *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Zaragoza, Kronos, 1995, pp. 187-203.

- «Metodología para el estudio de la comarcalización administrativa», en Agustín Ubieta Arteta (coord.), *Metodología de la investigación científica sobre fuentes aragonesas. Actas de las IX Jornadas*, Zaragoza, ICE, 1994, pp. 335-344.

- «Los “libros de actas municipales” en época moderna y metodología de trabajo», *Metodología de la investigación científica sobre fuentes aragonesas. Actas de las VII Jornadas*, Zaragoza, ICE, 1992, pp. 505-558.

- «El Justicia de Aragón», en Manuel Giménez Abad (coord.), *La Comunidad Autónoma de Aragón. Instituciones políticas y administrativas*, Zaragoza, Ibercaja, pp. 199-227.

- «La Administración de Justicia en Aragón», en Manuel Giménez Abad (coord.), *La Comunidad Autónoma de Aragón. Instituciones políticas y administrativas*, Zaragoza, Ibercaja, pp. 229-245.

Y, finalmente, ha publicado varios libros de gran interés teórico y práctico:

- *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1989 y 1993 (2.^a ed., revisada y actualizada).

- *Manual sobre organización y funcionamiento de los municipios*, Cizur Menor, Civitas, 2011.

En definitiva, una más que abundante y estimable obra bibliográfica que, junto con sus muchos otros méritos, propició su elección, en el año 2009, como Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y, ahora, como Académico electo de la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación.

Ramón Salanova Alcalde corresponde al honor otorgado por esta Excelentísima Corporación con un discurso, tramado y armado a partir de su incuestionable experiencia profesional y trayectoria vital, y titulado «Estructura local de Aragón y organización del territorio».

Afirma, y lo profesa, que han sido sus bases las inquietudes y temas de estudio y trabajo a lo largo de su vida profesional, a saber, la organización local y su implantación y funcionamiento en Aragón. Y añade, con absoluta convicción, que «creo que Instituciones como esta Academia deben contribuir a estos debates», por lo que se atreve –continúa– a «aventurar algunas reflexiones sobre nuestra organización local».

En el frontispicio del discurso, nos recuerda que la planta municipal española cuenta en la actualidad con más de 8.000 municipios. La cifra, por cierto, en imprecisa porque, muy a pesar de las recientes reformas pretendidamente «racionalizadas» del régimen local, continúan apareciendo nuevos municipios, fruto del desgajamiento o desagregación que sus habitantes sienten respecto al municipio matriz y cuyos fundamentos, territorio, organización y recursos financieros para sostenerlos, logran demostrar.

Esa superabundancia estructural no es precisamente derivación de una situación legal originaria deficiente. En efecto, desde la primera *constitucionalización* del Derecho municipal, por obra y gracia de la Constitución gaditana de 1812, siguiendo los pasos de la gran Revolución de 1789 en este terreno —destaca Salanova—, se inicia una etapa totalmente distinta en las concepciones políticas, lo que indudablemente se refleja en el régimen jurídico y en la misma «planta» municipal. Una característica esencial de la nueva perspectiva legal, tal vez fuera la diferenciación entre el municipio y su Ayuntamiento, lo que no es cuestión baladí ni carece de sentido. El «municipio» —el pueblo— se contempla como comunidad de población, como agrupación de personas que viven y respiran el mismo aire de libertad, mientras que el «Ayuntamiento» se evalúa y alinea entre las estructuras organizativas de soporte. Quizá por ello, pone de relieve nuestro académico que la Constitución de 1812 dispuso lo siguiente: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a 1.000 almas, y también se les señalará término correspondiente». Evidentemente, 1.000 almas, Sres. Académicos, no era una cifra ni minúscula, ni despreciable, a la luz de las proporciones de la época. La generalización de los ayuntamientos con esa población tiene su justificación en la gestión de determinados servicios y actividades. En el «Discurso preliminar» de la Constitución se advertía que «los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses».

Ahora bien, la conexión forzosa entre la tutela y la promoción de los verdaderos intereses de los vecinos se solemniza, primero en la preocupación por la alternancia en los cargos («Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año»); segundo, en que los cargos concejiles se consideran como una carga cívica obligatoria para los ciudadanos (así lo dispone expresamente el art. 319 del texto gaditano), carga de la que no cabrá excusarse sin causa legal, y, por tanto, de desempeño gratuito. Incluso se prohíbe expresamente la existencia de asesores retribuidos.

Salanova narra en su discurso, con cierto detalle, la paulatina minoración de esa convencional cifra a partir de 1835, año en el que se disminuirá la población exigida para considerarse municipio, pues se permitió, por un lado,

que se conserven los ayuntamientos en los pueblos que lo tengan, aunque su población no llegue a 100 vecinos, y, por otra parte, que solicitasen la formación de Ayuntamiento propio los pueblos donde existan al menos 100 vecinos. No extraña, por tanto, que en 1845 se llegase a reconocer la viabilidad, legal obviamente, de la cifra de 30 vecinos para constituir ayuntamientos. Solo los núcleos de población inferiores a ese número se deberían agregar a otros, o formarían nuevos ayuntamientos reuniéndose entre sí.

La oscilación y variedad de la cifra misma, que en 1870 ascendió a 2.000 habitantes más la obligación de poder sufragar los gastos del municipio, demuestra una notoria falta de rigor y, a mi juicio, incluso cierto menosprecio y falta de atención a los problemas reales de la vida municipal. El municipio, y por ende su población, es, en todo caso, una especie de ente semidis capacitado que necesita tutela y auxilio de las organizaciones políticas mayores que, en la etapa decimonónica, son solo el Estado y, en menor medida, la provincia. Una estructura política y administrativa que el ilustrado y afrancesado Javier de Burgos estableció en 1833, a imagen y semejanza del *Département* francés, y que ha llegado impoluta, aunque muy discutida, hasta nuestros días como «curator», o preceptor, de las estructuras municipales.

Ya entrados en el siglo precedente, en 1924, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo pretende dar un giro al régimen de los municipios, acreciendo su autonomía. Sus autores manifiestan, como recuerda Salanova, que es obligado guardar el máximo respeto a la realidad social. Obsérvese la transcripción de parte de su preámbulo y se comprobará cómo la «mala conciencia» aviva retóricamente las esperanzas municipalistas: «El municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la Ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva... Por todo ello, el nuevo Estatuto admite la personalidad municipal allí donde la Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio, que nunca han tenido posible cumplimiento». El Estatuto Municipal se refería al municipio, en suma, como «la forma más plena de democracia pura, institución de castizo sabor nacional».

La ley local de 1955, promulgada en el tímido comienzo de despegue del desarrollismo económico, y en paralelo a la lánguida marcha de la vida municipal, insiste en el carácter de «entidades naturales» de los ayuntamientos. Casi todos los juristas recordamos, con cierta ironía, el elenco interminable de competencias (puertos y aeropuertos incluidos) que figuraban en el famoso artículo 101 de aquella ley, y que confirmaba el escaso aprecio por la verdad y la racionalidad de una regulación idónea, proporcionada y ade-

cuada a las situaciones fácticas de agrupaciones poblacionales tan imprescindibles en una sociedad moderna. Si Uds. me lo permiten, luego abundaré en esta reflexión que me parece fundamental para entender el discurso de Salanova.

En definitiva, sostiene el nuevo académico que hay una propensión a identificar comunidad de población y de vida con municipio, como estructura organizativa, y que si dicha comunidad personal carece de la condición de municipio, es decir, que no tiene Ayuntamiento, parece perder su sentido o razón de ser, no obstante continuar constituyendo una realidad viva. Y, por el contrario, no existe obstáculo para «reconocer y mantener la solemne categoría de municipio a comunidades exiguas y languidecientes, que tuvieron su razón de ser en épocas ya pasadas y a las que este reconocimiento no les ha de servir para salir de su estado agonizante» (*sic*).

Permítaseme, en este tramo del discurso de Salanova, ahondar brevemente en esta idea. No creo que sean contradictorias tales posiciones. La confusión entre comunidad vecinal y municipio (con Ayuntamiento obligatorio) es justamente la que explica el mantenimiento de la solemne categoría a grupos de población exigua, y no ya languidecientes, sino en trance de extinción, si no pura y simplemente extintas. Es, a mi modo de ver, la gran farsa o quimera que sigue impidiendo afrontar y enfrentar el problema del régimen local. Como muy bien afirma el nuevo académico, y yo suscribo, «un pueblo es solo, en principio, una unidad básica de convivencia; es en un proceso posterior cuando el legislador pasa de referirse a pueblos, que son concretos y reales, a definir un tipo de entidad abstracta que nace del Derecho y que tiene el nombre de municipio, con una regulación específica y su reconocimiento como Administración pública».

En una fase posterior, se analizan los aspectos relativos al territorio o término municipal, espacio geográfico que se considera componente esencial –elemento constitutivo– de los municipios. La Constitución de 1812 vinculaba estrictamente ambos factores, es decir, población mínima y término municipal, de modo que el señalamiento de término dependía de aquella. Durante prácticamente todo el siglo XIX, con alguna excepción poco notoria, se omitió cualquier referencia a las condiciones precisas de este sustancial factor, hasta el punto de que el reconocimiento de nuevos ayuntamientos se hacía a costa de fraccionar los términos de los municipios preexistentes, provocando –nos recuerda Salanova– «discusiones y resistencias». Y, en algunas ocasiones, ni siquiera se aclara de modo fehaciente el territorio «jurisdiccional» (hágase total abstracción ahora del significado jurídico de este vocablo, pues ha sido bastante frecuente en las leyes locales referirse al espacio «juris-

diccional» de los municipios como sinónimo de término municipal), lo cual generó innumerables controversias y litigios entre municipios, incluidos muchos de los aragoneses. A finales del período decimonónico, en palabras del académico, continuaba sin resolverse el problema, pues a lo largo del tiempo varía la instancia (Estado, provincia, incluso el poder legislativo) competente para su fijación. Y, nótese que, por obvias razones de indefinición del sistema judicial de control de los poderes públicos, los tribunales rechazaban entrar a conocer de los pleitos relativos a este tipo de controversias (cita Salanova sendas Sentencias de 1905 y 1906), por entender que se trataba de cuestiones de orden político o de gobierno, es decir, «actos políticos» excluidos de la tutela jurisdiccional.

La situación descrita brevemente –el discurso que contesto es prolijo en el aporte de datos y cifras– conduce inexorablemente a una reflexión, que no conclusión, sobre la insustancialidad del atributo de la «entidad natural» con que se ha venido intentando caracterizar al municipio. La Constitución de 1978, y la legislación de desarrollo en esta temática, han dado al traste con esa idea muy vinculada al municipalismo retórico. El propio Consejo de Estado, nos recuerda Salanova, ha venido a reconocer que, desde nuestra profunda y exitosa reorganización política y territorial de finales de los años setenta del siglo precedente, ya no impera en el ordenamiento jurídico la noción del municipio como entidad natural, y que el municipio no es más que un ente asociativo al servicio de los vecinos que en él residen. De la posibilidad de atender las necesidades de los vecinos, y no de las características orográficas, agrícolas o de otro orden del territorio, dependerá su supervivencia como «Administración pública». No existe facultad de disposición, por parte del municipio, de su término municipal. Y, sin embargo, la desaparición de su población no produce por sí sola la extinción del municipio y la consiguiente desaparición del término. Eso, señala Salanova, permite la incomprensible pervivencia o subsistencia de municipios absolutamente inviables y, si se me autoriza, ridículos.

En definitiva, esta situación no ha favorecido, ni la progresión en el diseño de la «planta municipal», ni el propio desarrollo armónico de los asentamientos poblacionales. Así, no resulta nada extraño constatar ese «mosaico de términos municipales de extensión muy dispar», como sabemos perfectamente en Aragón, que, si bien ha engendrado «grandes ciudades» –a la postre, municipios, para los que ha sido necesario en 2003 legislar especialmente–, ha repercutido muy negativamente en la distribución de las comunidades de vida por el territorio del Estado y, sobre todo, a mi juicio, en la homogeneización educativa, económica, cultural, social e incluso política de los ciudadanos españoles.

Una exposición sucinta del devenir histórico de nuestra estructura territorial pone de relieve la «estabilidad del mapa municipal durante un siglo», cuando en realidad es pura apariencia, teniendo en cuenta que, en sus propias palabras, «se va deshaciendo calladamente la urdimbre interior de muchos de ellos, porque la población se concentra en las ciudades».

En el caso específico de Aragón, comunidad que conoce a la perfección, desde la perspectiva jurídica y, por el tono y contenido de su discurso, geográfica. Aquí se observa una evolución similar, como no podía ser de otra manera, pues los desastres de la Guerra Civil provocaron, amén de las pérdidas de población, migraciones masivas que alteraron sensiblemente la estructura territorial. Obviamente, la «reconducción» de la planta municipal (supresión, agrupación, creación de municipios) podía ser más sencilla en un régimen político autoritario y sin contestación democrática. Pese a lo cual, con la excepción de una ley de 1966 que fomentaba, a través de subvenciones, las uniones de municipios, y de las «fusiones imperativas», bien poco se hiciera a favor de la revitalización municipal. En algunos casos, incluso, fueron decisiones judiciales las que aumentaron nuestra «planta», por cierto, con desigual fortuna para los reclamantes (véase el caso Marracos y las Cuevas de Cañart), y con el resultado de que la Comunidad Autónoma de Aragón cuente con un total de 731 municipios, es decir, algunos más que en 1980.

En suma, no se ha fomentado una política de agrupaciones o fusiones ni por el Estado ni por la Comunidad Autónoma de Aragón. Los datos y documentos aportados en el discurso ponen de manifiesto sus certeras apreciaciones.

Pues bien, la Ley Aragonesa de Administración Local de 1999 recuperó la vieja exigencia de los mínimos de población, situando el listón relativamente alto –1.000 habitantes, coincidiendo con la Constitución gaditana– para las cifras totales de Aragón. Destaca nuestro académico la confesión del legislador aragonés cuando «renuncia a poner en marcha por sí una remodelación del mapa municipal, dada la dificultad de plasmarla en su texto y lo delicado del tema por el rechazo que la pérdida de la personalidad propia genera en las colectividades afectadas» (*sic*). Y el resultado lo ofrece Salanova en cifras concretas y reveladoras (ajustables, quizás, al alza en las ciudades, pero a la baja en los municipios), con alguna salvedad –no nos engañemos– en lugares circundantes a Zaragoza.

La estructura municipal aragonesa plantea una grave dificultad para ordenar el conjunto de Aragón. Se lamenta Salanova, con razón, de que antiguos pueblos, hoy deshabitados y abandonados, dejaron atrás un patrimonio inmobiliario de valor arquitectónico y etnológico que ha ido sufriendo expo-

lios. Pero, al mismo tiempo, le sorprende, también con total fundamento, que «con la ley en la mano, un pequeño municipio pueda seguir siendo tal aunque carezca de un órgano de gobierno democráticamente elegido, por falta de candidaturas o renuncia de sus representantes; aunque la prestación de sus servicios mínimos obligatorios sean asumidos por otra entidad; aunque se le exima de tener personal propio, aun en su mínima expresión; y aunque no apruebe sus presupuestos o presente sus cuentas en tiempo y forma». Añado yo, permítaseme, que es precisamente el legislador quien debe asumir la responsabilidad de poner coto a tal situación, simplemente eliminando la condición de Administración pública, formalmente tal, a esas «comunidades humanas» cuyos integrantes siguen deseando convivir juntos de manera habitual, en el espacio geográfico, bien sea la convivencia continua o discontinua en el tiempo.

El somero repaso a las cifras municipales aragonesas muestra dos contradictorios aspectos. Por un lado, en la comunidad aragonesa es cada vez mayor el número de municipios menos poblados. Dicho de otro modo, aumentan los de población inferior a 100 habitantes (de 6 en 1900, a 171 en 2014, a pesar de las incorporaciones producidas), y es bien sabido que los pequeños municipios han entrado desde hace tiempo en un proceso de insostenible envejecimiento, sin perspectivas de «reposición» de su población. Augura nuestro académico que «pueden considerarse terminales y abocados a su desaparición en un plazo no lejano hasta 422 municipios» (*sic*), pues «un gran número de pequeños municipios solo tiene capacidad real para atender servicios domésticos y básicos, propios de una sencilla comunidad de vecinos». Pero, claro está, todos estos grupos son legalmente Administraciones públicas y están investidos de relevantes potestades administrativas, esto es, pueden aprobar normas, conceder licencias, imponer tributos, sancionar, expropiar, etc. He aquí el grave problema a atender y resolver a su juicio, que hago también mío.

Curiosamente, sin embargo, y este es el otro aspecto de la cuestión, la vida en común, incluso discontinua, mantiene muy sólidos los lazos de unión y —en los propios términos del académico (ruego Sres. su atención)— «consolidada rituales, ceremonias, tradiciones y recuerdos colectivos muy poderosos emocionalmente. La configuración del paisaje, las edificaciones y las personas son investidas con recuerdos colectivos que tienen el poder emocional de generar un sentimiento de comunidad. Lo local es un ámbito con relaciones sociales muy estrechas, estructuradas en torno a lazos de parentesco y duración en la residencia compartida; se presume que existe una identidad cultural estable, homogénea e integrada, extremadamente duradera. Un espacio físico se transforma en un lugar significativo: conocimiento de la historia de las

familias y de las instituciones locales, atmósfera de apoyo del grupo humano, sentimiento de comunidad y de lealtad a un lugar, se comparten tradiciones y raíces. Genera un sentimiento de orgullo, al subrayar las diferencias frente al opuesto, que funda una imagen de «nosotros» colectiva, con carisma grupal frente a los de *afuera*.

Porque, dejando de lado visiones bucólicas o trasnochadas, los municipios constituyen el tercer pilar sobre el que se asienta la articulación territorial del Estado. Lo indicó así un «Libro Blanco del Gobierno Local» en 2005, propugnando de forma irreverente el reemplazo de la autonomía administrativa, vinculada a la gestión de unos intereses privativos del municipio, por una autonomía política capaz de generar e impulsar políticas propias bajo la propia responsabilidad de los municipios, invocando la bien conocida «Carta Europea de Autonomía Local», firmada por España, que entiende por autonomía local el «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». ¿Es esta concepción viable en cualquier caso? ¿Puede universalizarse la atribución competencial, territorial y organizativa, sobre todo organizativa, sea cual sea la situación real de los municipios? Recuerda Salanova que la STC 214/1989, de 21 de diciembre, dijo muy claramente que «... Sin que, aun en el supuesto extremo de supresión de municipios, la garantía institucional de la autonomía local constituya un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía solo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo... La garantía institucional de la autonomía municipal no puede preservar al municipio individualmente, sino que su alcance es estrictamente institucional».

Es verdad, y creo que nadie lo pone en duda, que no hace muchas décadas bastaba visitar –y no digo vivir– cualquier pueblo para constatar la penuria de sus equipamientos y servicios y hasta, tal vez, el grado de postración educativa, económica, cultural, social, de sus residentes. Sabemos que, hasta la reorganización política española de 1978, las Administraciones locales fueron un mero apéndice o simples «terminales periféricas» del Estado, sin síntoma alguno de expresión democrática. La radical transformación operada entonces contagió, desde luego, a la vida local. La elección de concejales y alcaldes convirtió a los vecinos en ciudadanos y a los municipios, como las nuevas Comunidades Autónomas, en elementos constitutivos del Estado mismo. En muy escaso tiempo los municipios cambiaron de estructura e imagen. Se inauguró una etapa de solvencia democrática municipal que solo el indiscutible auge de las comunidades –razonable, por supuesto, para organizaciones políticas de

nuevo cuño, desprovistas de reconocimiento y ávidas de asentamiento— eclipsó casi definitivamente la revitalización municipal.

Dicho sea sinceramente y con entera lealtad constitucional, me parece que la institucionalización sería, y no meramente retórica, de los «gobiernos locales» en España no hubiera debilitado en absoluto al Estado y sí habría fortalecido a las Comunidades Autónomas. Porque incluso la endeble posición del nivel político local en el conjunto del gasto público (que, por cierto, no se ha incrementado espectacularmente por culpa de los municipios) no ha sido obstáculo para su indudable legitimación entre los ciudadanos.

Pese a ello, señala Salanova, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, denominada como Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha nacido poco menos que muerta. Ni es contundente en el plano de la «planta municipal», ni ha surgido de un consenso imprescindible para reforma tan sustantiva. Esta norma legal parece elaborada para quienes nunca han «pisado» un pueblo, ni mucho menos «respirado» por los pulmones de sus habitantes. Se limita a exigir 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios y a plantear medidas de fomento de la fusión voluntaria de municipios, sin ningún éxito. Y en cuanto a las competencias, el anuncio de su simplificación y eliminación de inasumibles solapamientos, todavía no ha tenido efectividad alguna.

En fin, nuestro nuevo académico la deslegitima, y perdóneseme el vocablo que es solo mío, afirmando que, más de tres años después, no se ha fusionado municipio alguno y sí se han creado, al menos al cierre de esta contestación, siete municipios nuevos. Y, sin embargo, el mantenimiento de todos los actuales municipios, como principio inmovible, disfraza la realidad, y la pervivencia de ciertos municipios como Administraciones públicas autónomas carece de sentido, porque les falta la base poblacional mínima. La «escuela de la democracia», con la que Alexis de Tocqueville categorizó al municipio en su día, es ya una idea bucólica, periclitada. La diversidad y desigualdad de situaciones, en este caso, no enriquece la condición de ciudadano.

Debo decir que la indiscutible riqueza del discurso de Ramón Salanova se sustenta en —y va acompañada de— abundantes datos y referencias documentales que reflejan los hechos descritos, sobre todo, apuntalan sus reflexiones y criterios. El soporte se prolonga con la cuidadosa bibliografía que selecciona para su discurso.

Llego ya al final de esta «contestación» que no es ni disputa, ni discordia, ni querrela, ni siquiera controversia. Alejando cualquier tentación de apostillar al académico Salanova, me limitaré a resaltar su convencida y confesada

apuesta por la estructura municipal. Eso creo y así lo digo. Porque, de no ser así, ni se explicaría su demostrada dedicación profesional, prácticamente completa, en los municipios en que ha servido, ni tampoco su denonado esfuerzo por la reflexión y el repensamiento con el que finaliza su discurso. No hay restricción alguna, o al menos eso creo, en la exposición de sus criterios sobre la modernización y revitalización de la estructura municipal. Para ello, aporta valientemente una serie de reflexiones, apoyadas con sus fundamentos, que resumo seguidamente.

Son las Comunidades Autónomas –es Aragón, por tanto– quienes deben asumir la responsabilidad de esa modernización. Ni la Constitución, ni el legislador o la Administración estatales, deben oponerse a tan elemental constatación.

La población es la base auténtica e indicador elemental de la rehabilitación municipal. Pero no es único ni generalizable factor, pues es fundamental «conocer la función de cada municipio sobre el territorio y sus posibilidades de financiación».

Solo la ley es cauce legítimo para atribuir la condición de «Administración pública» a las agrupaciones humanas de cualquier tipo, también los municipios. Por tanto, no existe un derecho subjetivo a constituirse en –¿y a conservar la condición de?– municipio. En el peor de los casos, podría optarse, más que por la supresión, por algo menos traumático, es decir, respetar la condición de municipio, pero «limitando sus competencias a labores domésticas, propias de una simple comunidad de vecinos» (*sic*).

Reavivar las mancomunidades para superar las deficiencias de la estructura municipal supondría reconocer el indudable éxito de las mismas en Aragón.

La comarca en Aragón es, estatutariamente, un elemento necesario de su organización territorial y fundamental para la vertebración territorial aragonesa. Son las comarcas «bases espaciales de referencia para programar el emplazamiento de los servicios básicos, accesibles y sostenibles, comarcales o supracomarcales según los casos» (*sic*). Pero las comarcas, en lugar de atender exclusivamente a la puesta en funcionamiento y a la prestación de servicios, deben incluir entre sus temas de debate político «el futuro de su estructura municipal interna», amén de la reflexión seria sobre su propia organización. Y sobre esta cuestión añade Salanova algunas consideraciones de su propia cosecha, con las que es difícil estar en desacuerdo.

Para contrarrestar la fundada inquietud ciudadana por la coexistencia de multitud de niveles administrativos, deben aclararse y definirse los ámbitos competenciales, simplificando los costes políticos y de gestión de cada estructura organizativa. En las provincias, mientras la Constitución, y el Estatuto

aragonés, las imponga, deberían confluír actos de generosidad política para evitar un protagonismo provincial en favor de la redefinición de su ámbito de actividad.

Y, finalmente, la renovación y fortalecimiento del modelo territorial no es solo cuestión de normas. «On ne change la société par Décret», decía en un conocido ensayo el sociólogo francés Michel Crozier. Son objetivos y estrategias sólidas de ordenación del territorio y medidas para incentivarlas las que harán viable un cambio de escenarios y, quizás, de convicción sobre la imprescindibilidad del tercer pilar del Estado.

Nuestro nuevo académico, en mi opinión, hace en su discurso, porque es su pensamiento, una excelente aportación a la comunidad aragonesa. Y también a esta ilustre Corporación que le acoge con todo merecimiento y con la esperanza de que su labor, ahora y por siempre, avive nuestra modesta ciencia colectiva y fortalezca sus cimientos en beneficio de Aragón y de España.

