

Informe general sobre el gobierno local en 2009

Antonio Embid Irujo

I. REFERENCIAS AL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA

1. La crisis económica y la llamada a los gobiernos municipales para la creación de empleo. La rectificación de la política económica a partir de mayo de 2010 y su transcendencia

No cabe ninguna duda de que para los gobiernos locales en España el año 2009 ha estado caracterizado, fundamentalmente, por la crisis económica y, dentro de ella, por el protagonismo que la aparición de determinadas normas estatales ha conllevado para los Municipios. Efectivamente, a ellos se les han encomendado importantes funciones en la realización de obras públicas con el objetivo de reaccionar contra la fuerte caída en el empleo que se ha manifestado como uno de los signos distintivos de la crisis económica en España, frente a lo sucedido en otros países en los que el empleo, si bien también ha sufrido sustantivos recortes, no los ha tenido con la intensidad que se ha dado entre nosotros.

El año referenciado comenzó, a los efectos de este informe, con la puesta en marcha del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación¹ y concluyó –concluyó en el ámbito que

.....

1 Sobre el Fondo Estatal de Inversión Local me parece muy útil B. PORTA PEGO (2010): «Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de Inversión Local», en A. RUIZ

ahora nos interesa, no temporalmente hablando— con la aprobación del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Los dos textos tienen bastantes puntos comunes en cuanto que mediante ellos se disponen muy importantes sumas económicas (8.000 millones de euros en el primer Real Decreto-ley y 5.000 millones de euros en el segundo) para que los Municipios, si lo desean sus órganos gestores, puedan realizar determinadas inversiones creadoras de empleo, realización de inversiones que presupone, obviamente, la existencia de múltiples procesos de contratación que se eximen de determinados trámites de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, con la finalidad de agilizar el procedimiento de adjudicación. Para que ello sea factible se dispone igualmente la previa obligación de no superar los proyectos la cantidad de 5.000.000 de euros en los contratos de obras a efectos de justificar la no aplicación de la normativa contractual comunitaria y su transposición al derecho español. Igualmente puede considerarse base compartida de los dos Reales Decretos-leyes la existencia de una relación directa entre la Administración General del Estado (Ministerio de Política Territorial) y los Ayuntamientos, sin ninguna intervención de las Comunidades Autónomas².

Existen también diferencias entre ambos textos, siendo quizá la más notable la posibilidad prevista en el segundo Real Decreto-ley de que se atiendan con los recursos económicos que contiene gastos corrientes vinculados a pro-

.....

OJEDA (coord.): *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, pp. 931 y ss. También las reflexiones generales de F. VELASCO CABALLERO (2010): «Crisis económica y derecho local» en *Anuario de Derecho Municipal 2009*, Madrid, pp. 25 y ss. Igual T. FONT i LLOVET / A. GALÁN GALÁN (2010): «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica», en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 13 y ss.

- 2 Se ha imputado en ocasiones que esos Reales Decretos-leyes incurrirían en inconstitucionalidad por el olvido de la presencia de las CCAA —algunos nuevos EEAA inducirían expresamente a dicha presencia— y el establecimiento de una relación de exclusiva bilateralidad entre la Administración del Estado y las entidades locales. No creo que esto sea una forma correcta de contemplar las cosas desde el ámbito jurídico. Creo que el Estado tiene competencia para dentro del establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (cfr. art. 149.1.13 CE) llevar a cabo este tipo de actuaciones. Reitero lo ya dicho en el texto sobre la intención y virtualidad de creación de empleo que anima a los textos jurídicos comentados. También insistiendo en la intención exclusiva de creación de empleo de las múltiples medidas intentadas por el Gobierno de la Nación para superar la crisis económica, permítaseme la autocita. Cfr. A. EMBID IRUJO (2009): *El derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, p. 37, n. 44 entre otras referencias.

gramas de actuación en el ámbito educativo y otros de carácter social de competencia municipal, y hasta un montante equivalente al 20 por ciento de los fondos que correspondan a cada Ayuntamiento (del art. 2.2).

El resultado de la aplicación del Fondo Estatal de Inversión Local previsto en el primer Real Decreto-ley puede leerse en la correspondiente página web ministerial. Así, se dice en ese lugar que se han autorizado un total de 30.761 proyectos, que se refieren a 8.108 Municipios, por 7.999 millones de euros y a fecha de 15 de julio de 2010 se han pagado 30.693 proyectos (un 70%) con un total de 7.507 millones de euros, habiéndose ocupado 426.240 personas de las que 244.880 ya pertenecían a la plantilla de las empresas y un total de 181.360 son nuevos contratos. No existen todavía informaciones semejantes en relación a la efectividad del segundo Real Decreto-ley, lo que parece lógico dado que es ahora cuando nos encontramos plenamente en el desarrollo de las inversiones previstas³.

Ambos textos pertenecen a una determinada forma de encarar la crisis económica y común a los países que siguieron las recomendaciones del llamado G-20 en su reunión de noviembre de 2008. Dicha reunión daría lugar a la formulación por la Unión Europea de un llamado “Plan Europeo de Recuperación Económica” y en los distintos países miembros a actuaciones de corte semejante. Es decir, pura intervención pública impregnada de resabios keynesianos extraídos de las experiencias habidas de la crisis económica de 1929 en adelante y de las vacilaciones que, en determinados momentos de dicha crisis, existieron sobre la forma de afrontarla⁴. Intervención pública que, además y en el caso concreto de los textos que se están comentando, no aseguraba, en modo alguno, que las inversiones que se fueran a realizar con los caudales puestos a disposición de los Ayuntamientos, se dirigieran a la realización de obras o actividades que fueran realmente de “interés general” (hablo en sentido no jurídico en esta ocasión), que inevitablemente hubieran de realizarse en

.....

- 3 Lo que ahora puede consultarse en la página web es lo relativo al reparto entre Municipios según los criterios que figuran en el Real Decreto-ley. También por provincias y CCAA. En el caso de Aragón, el total disponible para todas las entidades de la Comunidad es de 143.449.599 euros, de los que como inversión mínima (o sea, el 80 % del total) serían 114.702.182 euros, y lo máximo del gasto social (o sea, el 20 % según lo indicado en el texto), 28.747.417 euros. No se olvide que es la voluntad de los Municipios la que –caso de que se sumen al Fondo lo que, prácticamente, han hecho todos– la que determina la superación de esos límites mínimos de inversión o el alcanzar los máximos de gasto social.
- 4 Sobre la conexión entre las decisiones del G-20 de 15 de noviembre en Washington, la política europea –adoptada el 20 de noviembre del mismo 2008– y la normativa española, cfr. A. EMBID IRUJO (2009): *El derecho...*, pp. 57 y 58.

un momento u otro en esos Ayuntamientos, que respondieran a algún tipo de planificación... Todo eso brillaba por su ausencia o se orillaba conscientemente; en todo caso y si se producía, sería una casualidad no buscada puesto que lo único que se pretendía era inyectar unas importantes cantidades de dinero en el sistema productivo (el dinero iría en realidad a las empresas constructoras con más raigambre en cada Ayuntamiento y a crear empleo a través de ellas) confiando en una especie de poder taumatúrgico para con ésta y otras muchas actuaciones, contribuir a superar la crisis.

Claro que como ya se advirtió de distintas formas, una política de decidida inversión pública, con cantidades nunca puestas sobre la mesa simultáneamente por tantos países, llevaría consigo necesariamente un fuerte incremento del déficit público y de la deuda soberana⁵. Es ese incremento en algunos casos francamente desahogado, el que ha sido causa en nuestro país y también en otros de la Unión Europea, de una franca rectificación de todo lo actuado hasta ese momento y que ha tenido lugar a partir de los primeros días de mayo de 2010. La preocupación de la reducción del déficit y de la deuda es ahora lo prioritario, lo que quiere decir que en este Informe no sólo se está relatando la aparición de unos determinados textos jurídicos con referencia al año 2009 (y con efectos en el 2010 el segundo de ellos) sino, igualmente, se está escribiendo su epitafio, pues nada de ello va a volver a suceder con referencia al año 2011. Estamos ante historia pura sobre la que alguien tendrá que escribir, en su momento, una crónica nada fría sino problemática acerca de las realidades y efectos –positivos o no, y en ambos casos en qué medida– en la consecución de la búsqueda del empleo y, con él, de la recuperación económica⁶.

Como decía, el drástico incremento de la deuda y el déficit público galopante ha sido ocasión para la rectificación de la política económica a partir de mayo de 2010. En la nueva política se pone el acento con exclusividad en la contención del déficit y la reducción de la deuda, llevándose a cabo, de paso, algunas vacilantes actuaciones sobre las entidades locales (prohibiciones de endeudamiento cuya fecha de entrada en vigor se ha rectificado de forma nada edificante) que muestran claramente que estamos en otra época y en otra

.....

- 5 Cfr. entre otros A. EMBID IRUJO (2009): *El derecho...*, pp. 93 y ss. con referencias a la infracción de las reglas de convergencia y a la necesidad de encarar políticas de pago de la deuda generada, todo ello en el marco de la necesaria reflexión sobre los criterios relativos al gasto público presentes en el art. 31.2 CE.
- 6 Parece evidente que, al menos temporalmente, la contratación de bastantes miles de trabajadores desocupados o el mantenimiento de algunos ocupados se ha producido, cuestión distinta es la valoración que ello pueda merecer a la luz de otros efectos también evidentes como el incremento del déficit y de la deuda.

forma de concebir la salida de la crisis, cuestión que el tiempo habrá de juzgar en toda su medida pero que, inicialmente, parece más adecuada por más “ortodoxa”, aun cuando los ribetes particulares de esta más que singular crisis pueden poner en solfa hasta las lecciones mejor aprendidas y enseñadas por tantos economistas que, paradójicamente y en el marco de su ortodoxia, no sospecharon ni expresaron (en público, al menos) la menor preocupación ante la catástrofe por venir.

Pero al tiempo también, los medios de comunicación informan de la situación de cada vez más Ayuntamientos que tienen serias dificultades para afrontar el pago de los gastos corrientes de administración incluyendo dentro de los mismos la retribución de su personal (retribución que, por otra parte, ha sufrido fuertes recortes por primera vez durante la etapa postconstitucional en relación a todo el empleo público, y aun el que se realiza bajo formas plenamente jurídico-privadas, como sucede con el profesorado contratado de los centros concertados) lo que plantea un horizonte lleno de incertidumbres y en el que, sin duda, vamos a asistir a acontecimientos singulares, creo que a muy corto plazo. Por otra parte todo ello se adoba con la llegada de noticias sobre proyectos (o realidades) de modificación de la estructura del régimen local en otros países (Grecia, Dinamarca, Italia...), lo que acrecienta la sensación de inseguridad que probablemente conoce entre nosotros un necesario compás de espera vigilante ante las próximas elecciones locales que deben realizarse, conforme a la legislación vigente, el cuarto domingo de mayo de 2011. Es bastante probable que ese momento pueda representar el comienzo de un replanteamiento de ciertas cuestiones que pesan sobre el gobierno local en España de manera sustantiva, aunque distinta según las diferentes Comunidades Autónomas y su particular estructura de gobierno local. Es más que deseable que ese fuera el punto de partida también para una reforma sustancial del régimen de financiación de la Administración local en España, cuestión que si se vincula de alguna manera a una reforma de su estructura territorial, quizás pudiera ser más viable que en otras ocasiones que fue intentada, chocando siempre con obstáculos irresistibles para poder ser culminada.

En todo caso lo que se ha indicado en el último párrafo no es sino el corolario necesario de la narración de unos hechos iniciada con referencia al año 2009 pero que ha tenido una mutación sustancial en la primavera de 2010, no pudiendo un informe que se fecha en septiembre de 2010 desconocer el cambio de orientación que ahora reflejan distintas normas que no es necesario nombrar ahora específicamente, dejando su mención y comentario para el próximo informe relativo a 2010, el que se contendrá en el número 2 del Anuario.

2. La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña.

La reafirmación de las potestades del Estado sobre el régimen local

De la misma forma que he procedido en el punto anterior, el presente informe no puede dejar sin un breve comentario la reciente STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, si bien el comentario será breve y relativo, exclusivamente, a los preceptos impugnados que guardan relación con el gobierno local y las competencias de Cataluña sobre el régimen local⁷.

Los preceptos impugnados son los contenidos en el Capítulo VI (El Gobierno local) del Título II (De las instituciones), o sea los arts. 83-94 inclusive, si bien la impugnación tiene distinta intensidad para los distintos preceptos nombrados. También se impugna el art. 160 relativo a las competencias sobre el régimen local, y los arts. 218 y 219 sobre financiación, siendo en todos los supuestos dichos preceptos declarados como constitucionales excepto en lo relativo a un inciso del art. 218.2 que se declara inconstitucional. Sin embargo, este resultado de prácticamente plena adaptación de todo lo impugnado a la Constitución no puede despistar al lector de este Informe en cuanto que la declaración de constitucionalidad realizada por el TC –a partir de la previa afirmación de la legitimidad para que el EC incluya una regulación general sobre el régimen local, f.j. 36– es revestida de una sustancial doctrina interpretativa de estos preceptos, de la que es punto fundamental la permanente referencia a la legislación básica del Estado como delimitadora de los poderes de las instituciones catalanas que aparecen sin frontera alguna expresa en los preceptos estatutarios impugnados.

Desde ese punto de vista la Sentencia confirma con rotundidad las interpretaciones tradicionales y consolidadas en la jurisprudencia del TC sobre el aspecto bifronte del régimen local español y, en general, sobre la forma de considerar el art. 149.1.18 CE en lo relativo a la extensión de la legislación básica del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, par-

.....

7 Ello quiere decir que voluntariamente dejo sin comentar los importantísimos problemas planteados en torno a la particular situación del TC en el momento que emite esta Sentencia, con “prórroga” de mandato de varios de sus componentes (que amenaza prolongarse indefinidamente) y, por supuesto, las cuestiones generales que esta Sentencia plantea, incluso de concepción del mismo Estado. Me limito específicamente a reseñar lo importante desde el punto de vista de los gobiernos locales.

tiendo de la identificación entre la clásica expresión “régimen local” y el “régimen jurídico de las Administraciones locales” (cfr. STC 214/1989, f.j. 1). Desde ese punto de vista la conclusión clara es que después de esta Sentencia, el EC en relación al régimen local no aporta nada nuevo, continuando la clave para la comprensión jurídica del “régimen local” (también del régimen local “catalán”) en la extensión (y valoración de esa extensión, incluso con la correspondiente crítica constitucional y posibilidad de apelación al TC por una ilimitada concepción de la misma) de la legislación básica del Estado. Además de ello la situación creada tras la Sentencia plantea unos difícilísimos problemas –creo que insolubles– de desarrollo del EC en lo relativo a una de las claves con las que pretendía edificarse la nueva planta del régimen local en Cataluña, la veguería (cfr. los f.j. 36-41, 100, y 139-142)⁸.

Hay que advertir que la doctrina fijada en relación a los preceptos impugnados sobre los gobiernos locales, las competencias en régimen local y la financiación local que ya he descrito sucintamente, se corresponde con la general y válida para todas las instituciones, competencias y materias previstas en el EC relativas al concepto de competencia exclusiva que se fija en el art. 110 EC y para el que ese concepto incluye la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva haciéndose mención, además, que “corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias”. Para el TC, sin embargo, “el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que

.....

8 Hablo de insolubles en términos prácticos, pues aun cuando el TC afirma la licitud constitucional de la veguería como espacio territorial para que la Generalidad organice sus servicios (art. 90.1 CE), así como de entidad local (art. 90.2 EC), la paralela afirmación de que ello no ha de afectar a las competencias y estructura de las Provincias como entes locales y a sus competencias, así como la constatación también de la imposibilidad de que a través de la creación autonómica de las veguerías se puedan reformar los límites provinciales (capacidad que solo correspondería al Estado ex art. 141.1 CE), llevaría consigo que estas veguerías serían un lujo administrativo absolutamente incomprensible desde el punto de vista económico y, sobre todo y fundamental, intrascendente desde el administrativo. Incluso podría plantearse –en el hipotético caso de avances en ese sentido– su compatibilidad con el principio de eficacia presente en el art. 103.1 CE y los criterios relativos al gasto público a que se refiere el art. 31.2 CE. Obviamente todo lo anterior se indica con una clara prevención que tiene que hacerse constar expresamente: si existiera un pacto Estado-Cataluña (quiero decir, un pacto a través de las correspondientes mayorías políticas de los dos ámbitos territoriales), mediante el cual y con Ley Orgánica se procediera a la modificación de los límites provinciales en Cataluña y a la organización posterior, mediante legislación propia catalana, de la veguería como nuevo ente local –sustituyendo a la denominación “provincial”–, de tal forma que, efectivamente, la veguería fuera el nombre de unas provincias reformadas estatalmente en sus límites en Cataluña, quedarían superados los límites que la STC comentada ha impuesto.

aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales. Interpretado en esos términos, el art. 110 EAC no es inconstitucional, y así se dispondrá en el fallo” (f.j. 59).

Esta doctrina debe completarse con la indicada en el f.j. 64 relativa a las submaterias que en el EC se encuentran enumeradas dentro de las competencias “exclusivas” sobre distintas materias. El TC indicará en este f.j. que ello perfectamente constitucional pero siempre y cuando se entienda que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, no pueden ser impedidas o limitadas en su ejercicio por la atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas a la Generalidad. Esa doctrina se aplica a muy variados preceptos que contienen competencias para la Generalidad sobre distintas materias (con la enumeración de submaterias) resultando, así, adecuados todos ellos a la Constitución.

Es claro que en el número específico del Anuario relativo al 2010 volveremos sobre la valoración de esta Sentencia y sobre la crónica, quizás y quien sabe, de algunas aplicaciones de la doctrina contenida en ella, siempre en lo conectado al régimen local. Por lo demás, en el presente número del Anuario ya existe una nota específica del profesor Ismael Jiménez sobre la valoración del contenido de la Sentencia en relación a los preceptos sobre financiación de las entidades locales a la que me remito específicamente.

3. La transposición de la Directiva de Servicios y alguna medida de aplicación en relación a las entidades locales

El año 2009 ha sido también el de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la que simplifcadamente denominamos “Directiva de servicios”. El texto comunitario, como es bien conocido, está presidido por ideas de cambio de concepción del papel de los poderes públicos sobre la realización de determinadas actividades por los particulares en

una línea que podríamos denominar como de “liberalización”. Liberalización en el sentido de que en bastantes ámbitos materiales las clásicas potestades autorizatorias administrativas desaparecen procediendo el poder público a realizar comprobaciones sobre lo previamente declarado por los particulares como de intención a realizar. De una intervención “previa” se pasa, pues, a una intervención a “posteriori” en la que se comprueba la adecuación a derecho de la actividad declarada por los particulares pudiendo el poder público, eso sí, proceder a clausura de las actividades irregularmente desarrolladas incluyendo dentro de las potestades la posibilidad de imposición de sanciones administrativas (al margen, también, de las correspondientes consecuencias penales o civiles que pudieran existir). Cambio de veste de la intervención pública que se fundamenta tanto en una incapacidad para tramitar los procedimientos autorizatorios en el tiempo normativamente previsto como, a la vez, en la ideología subyacente sobre el dinamismo natural a la acción de la “sociedad” que no debería ser impedido por la burocracia, ineficaz, “administrativa” (por mencionar los calificativos al uso), máxime en los tiempos de bonanza económica generalizada europea en los que se concibió la Directiva 2006/123/CE.

En el ámbito específico español y en el plano estatal, la transposición se ha llevado a cabo a través de dos leyes; la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la llamada “ley paraguas”) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la llamada “ley ómnibus”, también con un sustantivo muy descriptivo de su plural y apretado contenido). Tras ellas distintos Reglamentos han continuado la delicada labor de adecuación del ordenamiento jurídico a los nuevos presupuestos, y también en el plano de las CCAA han tenido lugar numerosos procesos normativos en ese sentido (luego haré mención al supuesto específico de Aragón).

Al margen de la fácil predicción sobre algunos problemas de adecuación y de interpretación jurídica (sobre todo en el ámbito del silencio administrativo, donde se han producido cambios formalmente importantes pero que habrá que medir en su extensión y trascendencia muy delicadamente) que habrán de ir siendo pacientemente resueltos por la doctrina y la jurisprudencia, en el plano específico de la Administración local debemos mencionar la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que lleva a cabo el art. 1 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. El citado artículo introduce un nuevo apartado cuarto en el art. 70 bis LBRL, para prever la aplicación de la comunicación electrónica a los distintos procedimientos que se realice en el ámbito de la aplicación de la Ley 17/2009, de 23

de diciembre. De igual forma se modifica el art. 84 LBRL (el relativo a las formas de intervención de las entidades locales en la actividad de los ciudadanos) para introducir las referencias a la comunicación previa o a la declaración responsable, todo ello de conformidad con la nueva regulación operada también en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, norma modificada por el art. 2 de la Ley 25/2009.

De forma congruente con lo anteriormente indicado, el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, modifica el viejo Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. La modificación es muy leve y su única finalidad es desactivar el RSCL de cualquier mención que no sea compatible con la nueva redacción de la LBRL. A esos efectos lo más significativo es una modificación de los arts. 5 y 22.1 para ponerlos en línea de la LBRL y de la Ley 17/2009 y la “supresión” (nótese que no se habla, curiosamente, de derogación y no creo que se haya inventado por este RD 2009/2009 una nueva categoría conceptual para incorporar a la teoría de las fuentes del derecho) de los arts. 8 y 15.2.

Lo reseñado es lo más directamente vinculado a la actividad de las entidades locales que resulta del proceso de modificación normativa; es obvio que otras muchas leyes modificadas por estos textos (y por la normativa de las CCAA) van a influir también en la actividad diaria de las entidades locales, pero su simple mención –que no análisis– haría de este informe algo inmanejable, por lo que prescindo de la misma⁹.

4. La normativa de las Comunidades Autónomas. Crisis económica y Ley de transferencia de competencias a las entidades locales en Castilla y León

La tarea de resumir y comentar las normas de las CCAA que guarden relación con los gobiernos locales supera claramente el ánimo más esforzado que pueda existir. Solo quiero referirme genéricamente en este lugar a la profusa normativa autonómica aparecida en 2009 y dirigida a la superación de la crisis económica dentro de los ámbitos particulares de competencia de las CCAA. Mucha de ella trata de inyección de recursos económicos (en la medida que están a disposición de las CCAA y teniendo en cuenta, otra vez, su efecto generador irremediadamente de déficit y deuda pública) o de simplifi-

.....

9 Sobre la problemática de esta directiva singularmente en lo relativo a las entidades locales, vid. el conjunto de trabajos que se recogen en el número 23 de *Cuadernos de Derecho Local* (2010).

cación de trámites para los nuevos proyectos de inversión, normativa esta última que, por cierto, no creo que haya tenido muchas ocasiones de aplicarse hasta el momento¹⁰.

En otro plano quiero destacar específicamente la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León (vid. en BOE núm. 163, de 7 de julio de 2009), texto que está al margen de lo indicado en el anterior párrafo y que responde y tiene su propia dinámica interna en cuestiones específicas –y relativamente atemporales– del régimen local. La Ley quiere ser ejecución de un precepto del nuevo Estatuto de Autonomía (cfr. art. 50.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre) previendo a esos efectos la transferencia de competencias sobre distintas materias tanto a las Diputaciones Provinciales como a los Municipios con población superior a los 5.000 habitantes. (Para los que la tengan inferior a esa cifra, es la Diputación Provincial respectiva la que recibirá y ejercerá esas competencias).

La Ley es muy pormenorizada en lo relativo al contenido material de las competencias transferidas (en juventud, educación, servicios sociales, deportes, medio ambiente), señalando distintas funciones dentro de cada una de esas materias. Particular interés tiene el decir que la transferencia va acompañada del traspaso de medios personales y materiales, con un procedimiento para valorar el coste efectivo de los servicios traspasados. El sistema de comisiones mixtas y de valoración recuerda sobremanera a lo correspondiente para la transferencia de competencias (y traspaso de funciones y medios personales y materiales) del Estado a las CCAA.

II. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARAGÓN DURANTE 2009

La narración más completa de lo sucedido en Aragón en relación a las entidades locales y en el plano jurídico durante 2009 puede leerse en los distintos informes sectoriales que se contienen en este Anuario. En el presente apartado del Informe general, se mencionan solamente las cuestiones que juzgo más importantes y por ello dignas de ser resaltadas y comentadas aun cuando sea, como sucede en este lugar, de manera extraordinariamente sucinta.

.....

10 Con más amplitud referencias a la normativa autonómica en este plano en A. EMBID IRUJO (2009): *El derecho...*, op. cit., pp. 53-57.

1. Las cifras del padrón municipal. Continúa el estancamiento demográfico, sobre todo contemplado en el adecuado período temporal

Creo que una buena fotografía del estado de la Comunidad Autónoma en relación a múltiples cuestiones, la representa la publicación anual de la revisión del padrón municipal. La última revisión aparecida es la contenida en el Real Decreto 1918/2009, de 11 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 2009 (BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2009). A continuación reflejo con un breve comentario las cifras relativas a Aragón uniéndolas con la referencia a la anterior revisión de 1 de enero de 2008.

Así, la población de la Comunidad Autónoma es a esa fecha de 1.345.473 habitantes (1.326.918 en la revisión del padrón con fecha 1 de enero de 2008) dentro de una población total española de 46.745.807 (46.157.822 en la revisión del padrón con fecha 1 de enero de 2008). El porcentaje de aumento de la población aragonesa ha sido, entonces, del 1,37% dentro de una elevación total de la población española del 1,25%. El resultado porcentual comparativo, favorable a Aragón, no puede equivocar la más exacta observación del práctico estancamiento demográfico de la población aragonesa (contemplada la demografía con una perspectiva de 25 años hacia atrás) frente al notabilísimo incremento de la población española en ese mismo lapso de tiempo. En realidad lo único que ha sucedido en éste (y en los pasados años) es una cierta compensación de las fuertes bajadas poblacionales que tuvieron lugar desde mediados de los años ochenta del siglo XX hasta comienzos de la primera década del siglo XXI en Aragón. La recuperación demográfica es, por tanto, imperceptible en una contemplación histórica de la situación. Por otra parte, completar los datos con el reparto por edad, sexo y ámbito territorial comarcal (lo que sería, evidentemente, muy útil), supera los objetivos de este informe.

Pero no se excede ningún límite si se completan las referencias proporcionando datos de las tres provincias aragonesas y de las respectivas capitales. Así, la provincia de Huesca cuenta a fecha 1 de enero de 2009 con 228.409 habitantes (225.271 en la revisión de 2008) y su capital tiene 52.059 habitantes (51.117 en la revisión de 1 de enero de 2008); en la provincia de Teruel se contabilizan 146.751 habitantes (146.324 en la revisión de 1 de enero de 2008) y su capital tiene 35.396 (35.037 el 1 de enero de 2008); finalmente la provincia de Zaragoza tiene 970.313 habitantes (955.323 el 1 de enero de 2008) y la capital de Aragón 674.317 (666.129 el 1 de enero de 2008).

Las cifras de población proporcionadas deben necesariamente ponerse en relación con el alto número de entidades locales en que se estructura el terri-

torio aragonés: 731 Municipios, 32 comarcas, 3 Provincias, una estructura bien “densa” en relación a un número de habitantes tan menguado. Sin duda alguna las reflexiones sobre datos poblacionales, repartos en el territorio y consideración de la planta local, deberán ser objeto de trabajos específicos en sucesivos números del Anuario.

2. La planta municipal: la Sentencia sobre la vuelta del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego al Municipio de Zaragoza en el contexto de la interpretación sobre la extensión de la legislación básica sobre el régimen local

En relación a lo anteriormente indicado en el primer punto de este apartado del Informe, viene muy bien recordar la aparición de la Sentencia 318/2009, de 22 de julio de 2009, del Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 1 de Zaragoza (Magistrado-Juez D. Juan Carlos Zapata Híjar), recaída en el recurso formulado contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de 4 de abril de 2008 por el que se aprobó el inicio del proceso de incorporación del Municipio al de Zaragoza. Entendida la cuestión con sus antecedentes necesarios, se trataría, en realidad, de la re-incorporación de dicho Municipio al de Zaragoza puesto que la segregación había tenido lugar unos años antes a los efectos de constituir a Villamayor de Gállego como Municipio independiente.

El motivo del recurso es que el acuerdo del Ayuntamiento había sido acordado con sólo la mayoría absoluta del voto favorable de los concejales, porcentaje que supone el respeto al contenido del art. 47.2.a) LBRL tras la modificación habida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Sin embargo, el recurrente encuentra que los preceptos de aplicación serían los arts. 13.1 y 126.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración Local de Aragón (LALA), que exigen la mayoría cualificada de dos terceras partes del número de hecho de los miembros de la Corporación que representen en todo caso a la mayoría absoluta. La cuestión es, por tanto, bien simple de formular: aplicación de la legislación básica o aplicación de la legislación específica de la Comunidad Autónoma con consecuencias radicalmente diferentes en cada caso. También comparecen como codemandados el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza que, juntamente con el Ayuntamiento demandado, sostienen la aplicación de la legislación básica que, a esos efectos, desplazaría a la de la Comunidad Autónoma.

La opinión del Magistrado-Juez que suscribe la sentencia es, sin embargo, favorable a la competencia de la Comunidad Autónoma y, por tanto, para la aplicación de su normativa específica (LALA) para lo que se basa en el con-

cepto de “competencia exclusiva” que recogía el art. 35.1.2 del Estatuto de Autonomía originario, el aprobado por la LO 8/1982, de 10 de agosto –y vigente en el momento de adoptar el acuerdo el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego– y que hoy reitera el art. 71.5º del nuevo Estatuto aprobado por la LO 5/2007, de 20 de abril. Es decir que al no haberse adoptado el acuerdo con el quórum más que extraordinario que regula la LALA, debe ser declarado nulo. Parece que se ha formulado recurso de apelación contra esta Sentencia que, por tanto, deberá solventar en su día la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Como consideración puramente jurídica creo que siguiendo la clara pauta metodológica establecida por la STC 31/2010 comentada en el primer apartado de este Informe, debería tenerse bien presente, ante todo, el sentido de la Constitución sobre el particular. Constitución de 1978 que permite a las CCAA adquirir competencias sobre alteración de términos municipales si así lo indican sus EEAA (cfr. art. 148.1.2 CE) pero que también establece dentro de la competencia del Estado la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), lo que significa, en la jurisprudencia del TC también recordada y reafirmada por la STC 31/2010, el establecimiento de legislación básica sobre “régimen local” o sobre “régimen jurídico de las Administraciones locales”. En esos términos creo que no caben dudas sobre la inclusión en el contenido de la legislación básica sobre el “régimen local” de la determinación de los quórums sobre adopción de distintas decisiones, entre ellas –como sucede en este caso– sobre las reglas de votación para proceder a la incorporación de un Municipio a otro. Eso es perfectamente compatible con una competencia “exclusiva” en los restantes ámbitos de lo que pueda significar la expresión “alteración de términos municipales”.

En todo caso y en espera de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, el legislador aragonés debería reflexionar sobre la adecuación de los quórums previstos por su legislación interna y su necesaria lectura a la luz de la intervención del legislador de lo básico en la Ley 57/2003. Un elemento singular de reflexión en ese ámbito debería ser el de la misma planta –numerosa y fragmentada– del régimen local aragonés, lo que debería conducir a impedir, de forma adecuada, la aparición de tendencias a la segregación con el consiguiente aumento del ya abultado número de Municipios aragoneses y, al contrario, a facilitar cualesquiera movimientos de agregación que pudieran producirse, todo ello con el debido respeto a las comunidades locales que son representadas por los concejales que, en un momento determinado, deben adoptar los acuerdos con las correspondientes mayorías.

Por cierto que en este contexto del juego de la legislación básica de régimen local, nada más oportuno que recordar también la aparición de la STC

162/2009, de 29 de junio, de 2009, recaída en cuestión de inconstitucionalidad 5568-2007 planteada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Huesca respecto del art. 184.2 de la LALA, al que se juzga contrario a las normas que sobre formas de cesión de uso de bienes patrimoniales contiene la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 107.1) (LPAP). La regla de la subasta pública contenida en el art. 184.2 de la LALA (de 1999) es contradicha por la regla del concurso a que se refiere la LPAP. El TC va a encontrar que la norma de la LPAP es básica (por aplicación de lo dispuesto en la disposición final segunda de este texto) y, por tanto, de aplicación al caso específico planteado por el Juzgado de Huesca. Sobre este tema y más in extenso debe consultarse el comentario de Javier OLIVÁN que se contiene en este Anuario, habiéndose referido este recordatorio solamente a una identidad de planteamiento de elección de fuente normativa, en línea con lo indicado al respecto en la Sentencia sobre la “vuelta a casa” del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego.

3. Variadísima intervención del legislador sectorial en relación a las entidades locales. Breve comentario y remisión general

Durante 2009 se ha producido una variadísima intervención del legislador sectorial en relación a las entidades locales; salvo en una ocasión no se ha legislado sobre lo que, en general, podríamos llamar “régimen local”, pero sí aparecen contempladas las entidades locales en muy distintas normas. El comentario de esas normas (leyes y reglamentos) se va a encontrar en los distintos informes o trabajos específicos que contiene el Anuario y aquí solo deseo llevar a cabo una enumeración cronológica de los textos legales, destacando alguna línea específica de consideración.

- a) *Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.* Aunque la norma se presenta como desarrollo del art. 58 del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado en 2007, en realidad su contenido es prácticamente equivalente al de la regulación de su antecedente, la Comisión Jurídica Asesora (presente en el Título VI del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, y derogado por esta Ley 1/2009). Lo es, desde luego, en relación a las competencias del Consejo sobre la actividad de las entidades locales (y a todas las competencias del Consejo en general). Los cambios que contiene esta Ley 1/2009 sobre la anterior regulación son anecdóticos pudiendo señalarse entre ellos que la cualidad de jurista de reconocido prestigio que anteriormente se exigía para todos los miembros de la Comisión (9), ahora solo se exige para siete de ellos, siendo posible

que el resto (2) sean designados entre personas que hayan ejercido determinados cargos políticos o de representación profesional; igualmente cabe la posibilidad de ejercer el cargo de miembro del Consejo con dedicación exclusiva, pero ello es de libre elección por parte del miembro y la Ley 1/2009 solo es permisiva en relación a dicha posibilidad. No existe ninguna referencia a la hipotética posibilidad de que alguno de los miembros del Consejo pudiera ser designado a propuesta de las entidades locales (sus asociaciones representativas en realidad).

- b) *Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*. El año en el que claramente se manifestaba ya la crisis de la vivienda y de la construcción, en general, en España, ha visto la aparición de la Ley 3/2009 orientada, entre otras cosas, al necesario desarrollo de las innovaciones urbanísticas en el derecho del Estado (Ley de 2007 y Texto refundido de 2008) que trasladan buena parte de la responsabilidad normativa al plano de las CCAA y que encuentra en el medio ambiente un necesario –y saludable– elemento de control previo de la actividad urbanizadora y, al tiempo, de la posibilidad de fijar condicionantes por parte de la legislación básica estatal. En el ámbito que más puede interesarnos, la Ley representa un cierto desplazamiento competencial desde el plano municipal al de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma. Por cierto que esta Ley llevó a cabo una modificación de la Ley 1/2009, aprobada solo dos meses antes, para suprimir en relación al Consejo Consultivo su competencia sobre emisión de informe vinculante en las modificaciones del planeamiento urbanístico sobre los espacios libres y zonas de uso público, lo que, obviamente, afecta grandemente a las entidades locales tramitadoras ordinariamente de dicho planeamiento.
- c) *Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón*. La Ley mencionada fue tramitada conjuntamente con la antes nombrada Ley 3/2009, lo que cobra todo su sentido ante la evidente conjunción de ambos textos sobre un mismo territorio y con planteamientos que pueden, incluso, ser similares. La práctica demostrará el adecuado funcionamiento armónico entre ambos textos normativos y sus instrumentos de desarrollo vinculados siempre al concepto, en amplio sentido, de planeamiento. Esta Ley y la anterior Ley 3/2009 son pormenorizadamente comentadas en la sección correspondiente del Anuario (por Cristina Moreno y María Josefa Aguado), por lo que sobra más referencia aquí.
- d) *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón*. El texto nombrado es muy importante por la materia objetiva de que trata y también por ser esta materia ámbito de intervención competencial de las provincias, comarcas y municipios aragoneses. Eso lleva consigo que la Ley

5/2009 contenga un régimen competencial y organizativo (arts. 44 y ss.) muy importante y en el que las palabras “cooperación”, “coordinación” e “información” son varias veces repetidas. Remito también al comentario que lleva a cabo Pedro Luis Martínez.

- e) *Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón*. Aun cuando el título de la Ley se conjuga en plural y su regulación es, en principio, puramente abstracta y general, en realidad y por su origen se trata de una norma concebida para dar viabilidad a un concreto proyecto del que se ha venido hablando repetidamente en los últimos años en la Comunidad Autónoma y en relación al cual, incluso, se ha señalado la ubicación concreta por parte de sus promotores.

Dada la finalidad del proyecto sustentador de la norma, no es de extrañar el énfasis puesto por la misma en la regulación del juego, lo que va a correr, paralelamente, a la normativa abstracta y general sobre el juego que ya existe en la Comunidad. Eso sucede también en otros ámbitos, lo que incluso fue objeto de una cierta polémica jurídica de la que se hicieron eco los medios de comunicación. Así, algunas opiniones jurídicas vertidas encontraban defectos (parece que incluso de constitucionalidad) por operar una regulación de carácter singular, de forma paralela a la existencia de normas urbanísticas, territoriales, de turismo, comerciales o del juego ya existentes en la Comunidad. Con todo el respeto a la resolución definitiva que dicten los tribunales, si es que en alguna ocasión éstos llegan a dar alguna respuesta a la cuestión mencionada en el marco de hipotéticos recursos cuya existencia desconozco, no creo que la mera dialéctica legislación singular-legislación general sea, en sí misma, generadora de ningún tipo de vicio de inconstitucionalidad, con independencia del contenido material que algún precepto de la normativa singular pueda presentar, problema sobre el que habrá de decidirse en relación a ese precepto concreto.

- f) *Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos*. La Ley mencionada sería la que referiría al comienzo de este apartado del informe como la puramente inscribible en el ámbito del “régimen local”. La Ley debe leerse en el marco de lo indicado en el punto 1 de este apartado: los problemas demográficos aragoneses y la pérdida continua de población en muchos Municipios que hace que cada vez más de ellos deban regirse por el sistema de concejo abierto conforme a lo previsto en la normativa básica. Esta Ley reacciona contra esta tendencia de la forma que explica muy bien Ramón Salanova en el artículo que se contiene en el Anuario. Concluyo diciendo que la Ley fue impugnada ante el TC por el Gobierno de la Nación basándose en el quebramiento de esa

normativa básica, habiendo levantado recientemente el TC la suspensión consiguiente unida a tal impugnación.

- g) *Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón.* Prácticamente concluye el año 2009 cuando llega a las páginas del BOA (en el número de 30 de diciembre) una Ley que pretende ser desarrollo de lo previsto en el art. 7.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril. La Ley 10/2009 tuvo una cierta polémica durante su tramitación parlamentaria y también después; polémica fundada –hablando solamente en términos jurídicos y dejando de lado otras consideraciones que también han estado presentes en las discusiones habidas–, en el silencio del art. 7 cit. sobre la referencia a unas concretas lenguas “oficiales” distintas del castellano, pero en la evidente mención del mismo precepto a unos “derechos” de los hablantes que se plasmarían, entre otras cosas, en sus relaciones con las Administraciones Públicas¹¹. Siguiendo con el solo plano de lo jurídico, algunos Ayuntamientos consideraron que la citada Ley era desconocedora del principio de autonomía local por lo que iniciaron los trámites del planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, en cuyo camino y como dispone la LOTC se produjo la consulta al Consejo Consultivo de Aragón que emitió un dictamen (no vinculante) ya en este año 2010 afirmando –se habla en síntesis– la no violación de dicho principio. En el siguiente número del Anuario correspondiente a 2010, publicaremos dicho Dictamen.
- h) *Ley 11/2009, de 30 de diciembre de la Cámara de Cuentas de Aragón.* El último día del año 2009 contempla la publicación en el BOA de la Ley cuyo título se acaba de reseñar. La Ley se sitúa en la línea de otras leyes de CCAA constituyendo un órgano que tiene como objetivo la fiscalización externa de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de Aragón (del art. 1 de la Ley). Desde la perspectiva de las entidades locales, debe indicarse que las mismas y sus organismos públicos se consideran sector público, así como también los organismos, consorcios, empresas, fundaciones, asociaciones y demás entidades con per-

.....

- 11 El complejo art. 7 dice lo siguiente: “1. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento. 2. Una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas aragonesas”.

sonalidad jurídica propia en que las entidades locales participen, directa o indirectamente, mayoritariamente en su capital, en su dotación fundacional o en la constitución de sus recursos propios, o financien mayoritariamente sus actividades, o tengan capacidad de nombramiento de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección, administración o control [del art. 2.1.b) y c) de la Ley]. Incluso y si alguna entidad existente no estuviera incluida en la anterior relación, habría que tener presente la “cláusula residual” relativa a que también estarían incluidos en el concepto de sector público “aquellas entidades y organismos públicos no incluidos en los apartados anteriores y que tengan a su cargo la gestión o manejo de fondos públicos del sector público de Aragón” [art. 2.1.d)]. El concepto de “fondos públicos” aparece, pues y finalmente, como determinante de la competencia amplísima de la Cámara de Cuentas lo que se hace todavía mucho más palmario con la consulta al art. 2.2 donde se dispone la competencia de este órgano sobre “la totalidad de los fondos públicos, entendidos éstos como los gestionados por el sector público de Aragón, así como de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público de Aragón percibidos por personas físicas o jurídicas”.

El órgano comentado depende directamente de las Cortes de Aragón (estaríamos ante la categoría genérica de los “Comisionados Parlamentarios Autonómicos” a la que también pertenece el Justicia de Aragón) que también ha elegido, ya en el año 2010, a sus tres primeros componentes (y ellos, conforme a lo previsto, han elegido a su vez a su Presidente).

Con todo ello se da un paso muy importante en la consolidación de la estructura institucional de la Comunidad Autónoma (tras el fallido intento de la Ley 10/2001, de 18 de junio, que se deroga por ésta) y también –es el presupuesto de todo ello– en el más adecuado control de la utilización de los fondos públicos en la Comunidad Autónoma. Es claro que todos esperamos con una cierta expectación la aparición de los primeros informes de la Cámara (el art. 12 versa sobre el contenido estos informes).

En términos, finalmente, prácticos y siguiendo preceptos clave de la Ley 11/2009, digamos que las Corporaciones Locales deberán remitir sus cuentas antes del 15 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico al que se refieran (art. 10.2) y en función de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley, las primeras cuentas a remitir serán las correspondientes al año 2010, ejercicio en el que la Cámara de Cuentas ha quedado constituida, lo que quiere decir que las cuentas correspondientes a este año 2010 deberán remitirse antes del 15 de octubre de 2011. Existe un plazo para la emisión del informe definitivo de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón, que es de seis

meses¹², pero no se dispone nada expresamente en relación a la emisión de los informes relativos a las cuentas de las corporaciones locales.

4. La crisis económica y la normativa aragonesa

Como indicaba con anterioridad, las CCAA han aprobado distintas normas que tienen como elemento de vinculación entre ellas la crisis económica y la forma de reaccionar, desde la perspectiva competencial propia de las CCAA, para su superación. En el caso de Aragón se han aprobado dos Decretos-leyes cuyo contenido, además de tener esa finalidad, guarda también una cierta relación con las entidades locales.

El primero es el Decreto-ley 1/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Especial de Dinamización del Sector de la Vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón. El texto lleva consigo, entre otras cosas, la creación de una tipología de vivienda protegida, la garantizada, cuyo objetivo es facilitar la salida del stock de vivienda construida y no vendida y donde se pueden reconvertir las antiguas viviendas libres o protegidas que cumplan una serie de condiciones. Existió alguna normativa en su desarrollo (Orden de 28 de julio de 2009, de los Departamentos de Economía, Hacienda y Empleo, y de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, de procedimientos de tramitación de las declaraciones de viviendas garantizadas conforme al Decreto-ley 1/2009, de 14 de abril...), no pareciendo que haya habido ninguna consecuencia resaltable de todo lo indicado que parece –según informaciones de los medios– que no ha tenido trascendencia alguna en la realidad.

También debe destacarse el Decreto-ley 2/2009, de 12 de mayo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la promoción del empleo que es uno de esos textos que las CCAA han aprobado para regular distintas líneas de ayuda. En particular destaca lo regulado en su art. 4 relativo a la colaboración del Instituto Aragonés de Empleo con las entidades locales para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social.

.....

12 Es claro que en la presente circunstancia, el informe sobre las cuentas de la Comunidad Autónoma correspondientes a este año, se conocerán ya avanzada la siguiente legislatura, pero en el futuro será perfectamente posible que el informe sobre las cuentas correspondientes, al menos, a algún año de cada legislatura, se conozca cuando sus gestores responsables todavía se encuentren en el ejercicio del cargo si la Cámara de Cuentas cumple con los plazos legalmente previstos. Ello puede ser un eficaz acicate para la mejor gestión. En el caso de las corporaciones locales, no es posible asegurar nada en términos jurídicos, dado el silencio sobre el plazo de elaboración del informe.

5. La presunta corrupción vinculada con el urbanismo. El caso de La Muela

No es posible hurtar en un informe general sobre lo sucedido en el régimen local aragonés durante 2009, aquello que ha ocupado, sin duda alguna, más páginas en los medios y que ha tenido una evidente trascendencia jurídica todavía sólo iniciada en algunas de sus manifestaciones. Estoy pensando en la detención de la Alcaldesa del Municipio de La Muela y de algún concejal del mismo (marzo de 2009), permanencia en prisión, puesta en libertad pero en situación de imputados, lo que une la situación de estos munícipes a la de varias otras decenas de imputados en las mismas actuaciones (“Operación Molinos” como se denomina en la jerga policial).

El hecho es, sin duda, trascendente y lo sigue siendo en el mes de septiembre de 2010 en el que se redactan estas líneas. Las actuaciones mantenidas por un Juzgado de La Almunia se relacionan con bastantes delitos que tienen todos ellos un norte común en actividades urbanísticas presuntamente delictivas¹³.

En el plano de lo jurídico-administrativo ello ha tenido una derivación en la solicitud por parte de un miembro del Gobierno de la Comunidad Autónoma de un dictamen a la Comisión Jurídica Asesora acerca de la posibilidad jurídica de proceder a la disolución de la corporación local tal y como se prevé en el artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 3 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Ello dio ocasión a la emanación del Dictamen 151/2009, de catorce de julio, que por su importancia objetiva se reproduce como documento en este Anuario sin que deba realizar aquí el más mínimo comentario dada la claridad del texto reproducido.

.....

13 La corrupción es un auténtico cáncer a nivel mundial y en muchos lugares –como en España sucede de manera relativamente frecuente– relacionado con la actividad urbanística de los municipios. Ante esa realidad mundial me parece de interés dar noticia de la inauguración de la Academia Internacional Anticorrupción (IACA en el acrónimo en inglés, Internacional Anti-Corruption Academy) por el Secretario General de Naciones Unidas, hecho que ha tenido lugar con ocasión de una conferencia internacional organizada por la citada academia en el Hofburg de Viena donde tiene su sede, los días 2 y 3 de septiembre de 2010. La lectura de la página web de la citada organización presenta un cierto interés para un profesor universitario, en tanto en cuanto se plantea la realización de un programa master de posgrado de duración de 18 a 24 meses, del que se da el ámbito general de materias a impartir, y también se habla de la necesidad de someter a la citada Academia a los correspondientes procesos de acreditación académica. Supongo que la correspondiente agencia austríaca –semejante a nuestra entrañable ANECA– será la encargada de proceder a tal acreditación, con unos indudables efectos extraterritoriales de una actividad inicialmente de puro derecho interno.

6. Crisis y disolución de la Asociación Aragonesa de Entidades Locales

Durante el año 2009 se produjo la crisis de la Asociación Aragonesa de Entidades Locales (ASAEL), de la que informaron abundantemente los medios, y que condujo a la adopción por parte de los Municipios asociados a la misma, de la decisión de proceder a su disolución. Durante el año 2010 y según anuncian los medios, se están realizando las actuaciones correspondientes para dar cumplimiento a ese acuerdo. Con ello restará como única asociación de entidades locales en Aragón, la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP).

III. DERECHO COMUNITARIO. LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL TRATADO DE LISBOA

Finalmente y sin merma de la remisión al informe que sobre la materia suscribe Sergio Salinas, creo que debe destacarse en este lugar la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹⁴ que en el ámbito de las entidades locales trae consigo la excelente nueva de encontrar ahora un nuevo artículo 4 en el Tratado de la Unión Europea cuyo apartado 2 recoge la referencia a la autonomía local y regional¹⁵. El texto debe interpretarse como un nuevo paso en la sustantividad del plano local y regional en el marco de un derecho comunitario sustentado exclusivamente, como no puede ser de otra forma, en la existencia y voluntad de los Estados suscribientes de los distintos Tratados que forman el derecho originario.

En Zaragoza, a 20 de septiembre de 2010.

.....

14 Cfr. el «Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007». Cfr. BOE núm. 286, de 27 de noviembre de 2009.

15 El apartado dice lo siguiente: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la *autonomía local y regional*. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”. Recojo el texto tal y como aparece en los textos consolidados publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea C 83/18, de 30 de marzo de 2010.