

La Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón

Ramón Salanova Alcalde

I. LEYES DE CAPITALIDAD Y RÉGIMEN MUNICIPAL ESPECIAL

1. El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce a Zaragoza la capitalidad de Aragón (art. 3.3). Asimismo, dispone que «Zaragoza, como capital de Aragón, dispondrá de un régimen especial establecido por ley de Cortes de Aragón» (art. 87). Con anterioridad, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, en su art. 61, ya previó que «podrá establecerse un régimen especial competencial y financiero para el municipio de Zaragoza, en atención a su condición de capital de la Comunidad Autónoma y sus peculiaridades propias...».

En cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos municipales necesarios, Zaragoza es el único municipio aragonés que se rige por el régimen de organización de los municipios de gran población, regulado en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL), añadido por la Ley 57/2006, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, cuyo carácter básico ha sido confirmado por la STC 103/2013, de 25 de abril.

2. Varias ciudades españolas cuentan con una ley de régimen especial por razón de su importancia. En los casos de Barcelona y Madrid se trata de leyes estatales: la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, que constituye, junto a la Ley del Parlamento catalán

22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, la regulación de su régimen especial. A Madrid se refiere la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen especial de Madrid.

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes referidas a especialidades del régimen de sus municipios capitales. Son las siguientes:

- Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona (7 artículos).
- Ley 4/2002, de 25 de junio, del estatuto de la Capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela (28 artículos).
- Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de Capitalidad de Palma de Mallorca, modificada por leyes 8/2008, de 5 de junio, 6/2012, de 6 de junio y 15/2016, de 2 de diciembre (la ley 8/2008 sustituye la denominación «Palma de Mallorca» por «Palma») (153 artículos).
- Ley 8/2007, de 13 de abril, del estatuto de Capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife (9 artículos).

Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Logroño (47 artículos).

- Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida (16 artículos).

Se trata de leyes de muy distinta amplitud y contenido, aunque en todas ellas hay coincidencia en prever un Consejo de Capitalidad, como órgano colegiado de relación entre Comunidad Autónoma y Ayuntamiento capital, y en reconocer un sistema de financiación especial para dicho Ayuntamiento, sin llegar a concretar su método de cálculo ni su cuantía, que queda diferida a lo que fije la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma o convenios específicos.

Entre dichas leyes, destaca por su extensa regulación la Ley de Capitalidad de Palma, que hace referencia a todos los aspectos del municipio (organización, competencias y servicios públicos, personal, seguridad ciudadana, derechos del vecindario, Defensor de la Ciudadanía, participación ciudadana, planificación económica municipal...), reproduciendo numerosos preceptos de la legislación estatal, y garantiza una inversión anual no inferior a 30 millones de euros como compensación a la capitalidad. La Ley de Capitalidad de Logroño atribuye también competencias al municipio en diversos ámbitos sectoriales. Tanto una como otra atribuyen al Ayuntamiento la aprobación definitiva del Plan general de ordenación urbana.

II. TRAMITACIÓN DE LA LEY ARAGONESA 10/2017

El Proyecto de Ley de Capitalidad de Zaragoza fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón número 168, de 21 de junio de 2017. En el período de enmiendas, se presentó una enmienda a la totalidad, con texto alternativo, por el Grupo Parlamentario Popular (publicada en *BOCA*, 195, de 30 de octubre de 2017), y 157 enmiendas parciales (67 G.P. Popular; 36 G.P. Ciudadanos; 54 G.P. Aragonés), publicadas en el mismo *BOCA*.

El debate de la enmienda a la totalidad se efectuó en sesión del Pleno de 2 de noviembre de 2017, siendo rechazada (*BOCA*, 200).

El informe de la Ponencia, publicado en el *BOCA*, 203, de 28 de noviembre de 2017, rechaza todas las enmiendas parciales presentadas, si bien introduce numerosas correcciones técnicas al articulado del proyecto de ley. El Dictamen de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, publicado a continuación, recoge en sus propios términos el informe de la Ponencia..

El proyecto de Ley se debatió y fue aprobado en sesión del Pleno de las Cortes de 30 de noviembre de 2017. En la sesión se puso de manifiesto por los distintos Grupos que a la sesión plenaria llegaban vivas ciento cincuenta y seis de las enmiendas presentadas (solo una enmienda del Grupo Popular fue retirada), al no haber sido aceptada ninguna en la Ponencia, que solo admitió diversas correcciones técnicas propuestas por su Letrado.

Los portavoces de los Grupos parlamentarios Popular, Ciudadanos y Aragonés mostraron su oposición a la aprobación del proyecto de ley, calificando como antidemocrático el procedimiento seguido por su celeridad y al no haberse tomado en consideración ni una sola enmienda. Consideraron el proyecto de ley lleno de indefiniciones e imprecisiones y que dejaba sin concretar la financiación del Ayuntamiento de Zaragoza.

Para el Grupo mixto (CHA-Izquierda Unida) aprobar la ley supone cumplir un compromiso entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón, precedido de mucho trabajo, lo que justifica el rechazo a las enmiendas. Para Podemos-Aragón, se trataba de un día histórico, pues esta ley viene a blindar algunas de las competencias que el Ayuntamiento ya ejercía como competencias impropias, aunque fueran de titularidad autonómica, y supone triplicar la financiación del Ayuntamiento de Zaragoza, que en 2015 recibía 10 millones de la Comunidad Autónoma y en 2020 percibirá 30 (8 millones por la capitalidad, 18 millones por las competencias y 3 millones por convenio con la Diputación Provincial). Para el Grupo Socialista con esta ley se supera una espera de más de dos décadas y las Cortes de Aragón debían refrendar el acuerdo político alcanzado entre las dos Administraciones, autonómica y municipal.

Finalmente, el proyecto de ley, habiendo sido emitidos 64 votos, se aprobó por 34 votos a favor y 30 en contra.

No es posible, dada la extensión de la ley y el carácter introductorio de estas notas, un análisis detallado de cada uno de sus artículos. Por ello, este comentario ha de limitarse a destacar el carácter innovador de algunos y a poner de relieve aquellos de sus preceptos que se estiman de mayor interés.

III. DISPOSICIONES GENERALES (Capítulo I)

Las disposiciones que incluye (arts. 1 a 6) no suponen innovación alguna en la actual regulación aplicable al municipio de Zaragoza, al referirse a su personalidad jurídica, capacidad de obrar y potestades, alteración del término municipal, legitimación procesal y títulos honoríficos de la Ciudad.

IV. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN (Capítulo II)

1. Según su preámbulo, «la ley refuerza la autoorganización como núcleo de la autonomía local, que se concreta, entre otras, en una diáfana separación entre el Pleno y el órgano ejecutivo municipal –o Gobierno de Zaragoza–, reconfigurando las funciones del órgano ejecutivo, de modo que apunten mucho más a la gestión y a la preparación de las políticas municipales»

En realidad, las novedades de la regulación que prevé la Ley en esta materia son muy escasas. Tampoco puede ser de otra manera, dada la amplitud de la normativa básica y el obligado respeto a la potestad de autoorganización del municipio.

Hay que recordar que la Disposición adicional 11 de la LBRL, añadida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, señala que «las disposiciones contenidas en el Título X para los Municipios de gran población prevalecerán respecto de las demás normas de igual o inferior rango en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles», así como que el art. 20.2 LBRL restringe el ámbito de regulación de las leyes de las Comunidades Autónomas a la organización municipal complementaria.

Según las STC 33/1993, de 1 de febrero, y 103/2013, de 25 de abril, «la regulación de los órganos de gobierno municipal forma parte de la competencia básica del Estado para el desarrollo directo de los arts. 137 y 140 CE. En la medida en que el gobierno municipal se encomienda a diferentes órganos con muy

distinta composición, la distribución entre ellos de las atribuciones municipales constituye un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal». En la misma línea, la STC 111/2016, de 9 de junio: «la competencia estatal para regular los órganos de gobierno de los entes locales, en general, y para distribuir entre ellos las atribuciones locales, en particular, conecta también, en última instancia, con el principio democrático: es evidente que uno de los aspectos sustanciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las entidades locales...» (FJ 8).

2. Pues bien, los arts. 8 a 14 de la Ley de Capitalidad reproducen las disposiciones de la normativa estatal en cuanto a órganos municipales y atribuciones de los mismos, añadiendo alguna especificación de sus funciones que no debiera suponer alteración de la distribución competencial vigente. Aunque tenga cierta lógica que se pretenda hacer una regulación lo más completa posible de los órganos necesarios y sus atribuciones, desde el punto de vista de la técnica normativa es superflua la técnica duplicativa consistente en la reiteración de normas de rango superior, y se presta a un margen de inseguridad y error, como declara la STC 40/1981, de 8 de diciembre (FJ 1).

En la enumeración de los órganos de gobierno y administración del municipio, se incluyen –además del Pleno, el Alcalde, el Gobierno de Zaragoza, el Vicealcalde, los Tenientes de Alcalde y los concejales con responsabilidad de gobierno--, «los órganos directivos y los demás que se creen en el marco de lo dispuesto en la legislación básica de régimen local y el reglamento orgánico municipal» (art. 8.1.c). Esta referencia a órganos cuyos titulares no han sido elegidos por los ciudadanos podría ser contraria al principio democrático exigido por el Tribunal Constitucional en varias sentencias: «el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente al concepto de autonomía local» (STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3); «el artículo 140 CE otorga una especial legitimación democrática al Gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración» (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6).

3. En la relación de atribuciones de los órganos de gobierno del municipio se reproducen literalmente las contenidas en los arts. 123, 124 y 127 LBRL, con algunas adiciones:

- a) Respecto del Pleno, se añaden a la relación de atribuciones del art. 123 LBRL los siguientes apartados: o) la aprobación del código ético de actuación de los miembros del Pleno y del personal municipal; q) la promoción de actuaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón en todos

- los asuntos de interés para el municipio de Zaragoza; r) la propuesta al Gobierno de Aragón de que ejerza la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón para la modificación de esta ley
- b) Respecto del Alcalde se concreta: «k) establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva. En particular, le corresponde crear, modificar o suprimir las áreas de Gobierno, las Concejalías Delegadas y los órganos directivos, así como adscribir los organismos autónomos locales y las entidades públicas empresariales locales a un área, Concejalía u órgano equivalente del Ayuntamiento».
- c) Respecto del Gobierno de Zaragoza (denominación que recibe la Junta de Gobierno Local por la Disposición adicional segunda de la Ley), se le atribuyen en el apdo. f) del art. 14, las competencias como órgano de contratación, que quedaron sin contenido en el art. 127,1.f) LBRL, ahora reguladas en la Disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Además se le asignan las siguientes facultades adicionales: ñ) las encomiendas de gestión para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, así como los encargos a entidades que tengan atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Zaragoza; o) la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que hayan de otorgarse en régimen de concurrencia competitiva; p) la aprobación de los precios o tarifas de los servicios municipales de transporte urbano de viajeros y autotaxis, informando, en su caso, a la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma de Aragón; q) la celebración de convenios de colaboración en las materias de competencia municipal; r) los acuerdos relativos al ejercicio de la potestad expropiatoria, la aprobación del procedimiento de tasación conjunta, así como la determinación municipal del justiprecio; s) los acuerdos relativos a la puesta a disposición de contenidos en la sede electrónica municipal, así como a la publicación de anuncios y edictos en el tablón municipal electrónico, el cual será de libre acceso mediante la instalación de terminales en las Juntas de Distrito y principales dependencias municipales; t) la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos municipales; u) la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de Junta General.

4. Varios de estos artículos han planteado discrepancias sobre su constitucionalidad. Un acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, de 7

de febrero de 2018, ha iniciado negociaciones para resolver las discrepancias en relación con los arts. 8.1.c), 11.1.e), 12.2, 14.2, 14.1.ñ), 14.1.q), 14.1.u) y 58 de la Ley 10/2017, en evitación de un recurso de inconstitucionalidad.

Precisamente la atribución que efectúa el art. 14.1.u) al Gobierno de Zaragoza, ha dado lugar a polémica, al ejercerla el Gobierno municipal para constituirse como Junta General de cada una de las cuatro sociedades de capital íntegramente municipal (Ecociudad Zaragoza, Zaragoza Deporte Municipal, Zaragoza Cultural y Zaragoza Vivienda) y modificar la composición de sus Consejos de Administración reservándose la mayoría de miembros, lo que ha sido calificado de antidemocrático (el Gobierno de Zaragoza cuenta con nueve concejales de los treinta y uno que componen el Ayuntamiento), de fraude de ley y de desviación de poder por los grupos políticos de la oposición.

5. Los arts. 15 y 16, referidos a *Grupos municipales* y *Junta de Portavoces*, no suponen innovación en su regulación vigente.

6. Se prevé la posible creación de un Consejo Jurídico municipal para emitir dictámenes no vinculantes (art. 17), así como comisiones específicas de asesoramiento para dictaminar recursos administrativos (art. 18).

Se trata de órganos complementarios sin trascendencia jurídica externa, que pudieran haber sido creados por el Ayuntamiento, sin precisar apoyo en esta ley, a través del Reglamento orgánico o de acuerdo plenario, en uso de su potestad de autoorganización.

V. CONSEJO BILATERAL DE CAPITALIDAD (arts. 20 a 22)

Se crea como órgano colegiado de carácter permanente, que tiene por objeto la coordinación y colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, en lo que afecta a sus respectivas competencias en relación con la capitalidad. Entre los temas que debe tratar se incluyen las delegaciones o transferencias de competencias, la resolución de conflictos, las inversiones autonómicas a realizar en el municipio, el convenio bilateral económico-financiero y el convenio marco de colaboración en el ámbito educativo.

Compuesto paritariamente por representantes de ambas instituciones, su Presidencia y su Secretaría son ejercidas de forma alternativa. Celebrará como mínimo una sesión al semestre, adoptando sus decisiones mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

VI. ESPECIALIDADES EN MATERIA COMPETENCIAL (Capítulo IV, arts. 23 a 47)

1. Una amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido refiriéndose a la atribución de las competencias a las entidades locales. Entiende que la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual, en el marco de sus atribuciones, ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales (STC 214/1989, FJ 3). Deben asegurar que los municipios tengan competencias «propias» en ámbitos de interés exclusiva o predominantemente municipal (STC 4/1981, FJ 3). En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (STC 41/2016, FJ 9).

La STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad contra algunos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, contiene algunas precisiones de interés: «Las competencias «propias» se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley (art. 25, apdos. 3 y 5 LBL). Estas normas deben en cada caso: 1) evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, 2) prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades locales, sin que ello pueda conllevar en ningún caso un mayor gasto de las Administraciones públicas...». «Debe, pues excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18. CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apdos. 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL, además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía» (FJ 10).

En definitiva, por ley autonómica pueden reconocerse competencias propias al Ayuntamiento de Zaragoza, incluso en materias no enumeradas en el art.

25.2 LBRL, dentro de los ámbitos de competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma, conforme al Estatuto de Autonomía. Requisito que se cumple en esta Ley puesto que las especialidades competenciales que se regulan se refieren a sectores de la actividad pública sobre los que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva (art. 71 EAA). Que el contenido competencial que se atribuye al Ayuntamiento en la ley de régimen especial haya sido objeto de previo acuerdo y aceptación por el Ayuntamiento permite entender que se respetan las garantías de la autonomía municipal.

Por otra parte, las características del municipio de Zaragoza, la importancia de su población, su capacidad de gestión y ser la sede de las principales instituciones autonómicas, justifican plenamente la atribución a su Ayuntamiento de más amplias competencias propias.

2. Según el preámbulo de la Ley, «en lo que se refiere al régimen competencial, y con exquisito respeto a las facultades reservadas al Estado en el ordenamiento jurídico, la ley potencia ciertas competencias municipales, siempre en el marco de una colaboración institucional, y con el exclusivo objeto de ampliar y mejorar la calidad de los servicios para los ciudadanos de Zaragoza. Por ello, la ley reconoce un ámbito especial de competencias propias del municipio de Zaragoza, bien porque se derivan de la ley estatal básica y con los límites que ella implica, bien porque la Comunidad Autónoma de Aragón traslada a través de esta ley competencias calificadas también como propias que pertenecen originariamente al ámbito competencial de aquella y que se plasman en leyes sectoriales».

De ahí se deriva la distinta trascendencia normativa de las enumeraciones de facultades que se efectúan en los distintos artículos dedicados a especialidades competenciales. En muchos casos, se trata simplemente de pormenorizar las competencias municipales en una determinada materia, enumerándolas en detalle, pero sin que supongan una ampliación real de dicha competencia, sino una mera especificación de su contenido.

En la Disposición adicional primera de la Ley se incluye una cláusula de garantía al disponerse la prevalencia de sus normas sobre las leyes sectoriales autonómicas, así como que el desplazamiento o derogación de sus disposiciones competenciales exigirá una declaración expresa de la voluntad de modificar esta ley, debiendo ser oído el Ayuntamiento en los proyectos de ley que incluyan tal declaración.

3. Sin pretender abordar un estudio detenido del contenido de los artículos en cuestión, se enumeran seguidamente algunas de las competencias reconocidas al Ayuntamiento que se estiman de mayor interés:

- a) Ordenación del territorio: participación municipal en el desarrollo de planes y proyectos y proyectos de interés general de Aragón en su término, mediante emisión de informes, de carácter vinculante en aquellos aspectos referentes a la mera ordenación urbanística del ámbito.
- b) Urbanismo: minoración o excepción de incremento de reservas de dotaciones públicas; gestión de los sectores concertados de urbanización prioritaria; regulación de las obras y actividades que se sujetan a un régimen de control preventivo. La Disposición transitoria primera dispone que, en el caso de planes y proyectos de interés general de Aragón y de proyectos supramunicipales ya aprobados, en los que no se hubiera materializado la cesión de aprovechamientos, esta será materializada en los términos que se acuerde por convenio interadministrativo, en el plazo de un año.
- c) Patrimonio cultural: Se considerará a Zaragoza como municipio monumental. En la aplicación de la legislación de patrimonio cultural, la autorización de la Comisión Provincial requerirá informe previo del Ayuntamiento; también la inclusión en el catálogo de un bien inmueble que no esté incluido en el catálogo municipal; la delegación en los órganos municipales de las competencias sobre inmuebles catalogados; suspensión con carácter preventivo de derribos, obras o actividades por razón de intervenciones arqueológicas o paleontológicas.
- d) Vivienda: La programación pública de vivienda protegida y la aplicación del régimen de exención de reservas de suelo con este destino requerirá informe previo municipal; la planificación, organización de la promoción y gestión del parque de viviendas de protección pública, así como la organización y gestión de la conservación y rehabilitación de la edificación.
- e) Medio ambiente y cambio climático: Protección del medio ambiente urbano que incluye, entre otros aspectos, parques y jardines públicos; protección contra la contaminación acústica, atmosférica y lumínica; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación, control y tratamiento de aguas residuales; la calificación de actividades sometidas a licencia ambiental de actividades clasificadas. Protección del medio natural: gestión de los montes y terrenos de naturaleza forestal patrimonial municipal y de las zonas verdes periurbanas.;
- f) Residuos domésticos y comerciales: Recogida, transporte y tratamiento de los residuos comerciales; establecimiento de un sistema de recogida separada de las diferentes fracciones de residuos domésticos; la vigilancia, inspección y control de la normativa, así como el ejercicio de la potestad sancionadora.

- g) Protección civil, la elaboración y aprobación de un plan de protección civil, así como la asunción de la dirección del mismo cuando su activación se origine en el propio término municipal,
- h) Transportes: la planificación, gestión, inspección y sanción de los servicios de transporte público urbano de viajeros en su término, así como establecer el régimen de tarifas de los servicios de transportes urbanos de viajeros de competencia municipal.
- i) Comercio, ferias y mercados: planificación, ordenación y gestión en materia de abastos, mataderos, ferias, mercados y comercio ambulante.
- j) Deporte: Plan de Instalaciones deportivas y Plan Estratégico del Deporte; construcción, equipamiento y gestión de instalaciones deportivas; promover, organizar o colaborar en eventos y competiciones deportivas
- k) Servicios sociales: creación y gestión de los servicios sociales generales y especializados; gestión de las prestaciones básicas de información, valoración, diagnóstico y orientación social, de ayuda a domicilio y teleasistencia, de intervención familiar y educación de calle, de apoyo a personas cuidadoras, de atención de urgencias sociales; creación, mantenimiento y gestión de los Centros municipales de servicios sociales; prevención de las situaciones de conflicto social, reinserción de menores y seguimiento de la escolarización obligatoria; gestión de las ayudas de urgente necesidad; construcción y gestión de los establecimientos y prestación de servicios preventivos de atención a personas mayores.
- l) Igualdad de género y protección de la mujer: Plan Municipal de Igualdad, atención por los servicios sociales municipales especializados a las mujeres víctimas de violencia y la creación y gestión de alojamientos de acogida.
- m) Voluntariado cívico: El Ayuntamiento impulsará un programa de información y fomento del voluntariado y contará con su propio Cuerpo de Voluntariado
- n) Acción social en materia de drogodependencia y otras adicciones: ejercerá la dirección, coordinación, desarrollo y ejecución del plan autonómico en la materia, así como elaborar y ejecutar un plan municipal, ejerciendo las potestades inspectoras.
- ñ) Infancia y adolescencia: funciones de prevención e información y el desarrollo de una red de equipamientos y servicios municipales dirigidos a la atención primaria y prevención del riesgo social.
- o) Juventud: elaborar programas, promover la constitución de órganos locales de participación, promover proyectos de ocio y cultura, construir,

- equipar y gestionar espacios físicos que promuevan el desarrollo integral de los jóvenes, crear y gestionar las Oficinas municipales de información.
- p) Educación: cooperación con el Gobierno de Aragón en la obtención de los solares necesarios para construcción de nuevos centros docentes; las parcelas y equipamientos mantendrán su afección a los usos educativos en tanto perdure su destino escolar, revirtiendo al municipio al finalizar el mismo, sin que la Administración educativa pueda prolongar su cesión destinándolos a otros usos, salvo acuerdo de las partes. Gobierno de Aragón y Ayuntamiento firmarán un convenio marco de colaboración en el ámbito educativo.
 - q) Espectáculos públicos y actividades recreativas: autorización, inspección y sanción de espectáculos y actividades recreativas de carácter ocasional, de espectáculos de pirotecnia recreativa y de pruebas deportivas, marchas ciclistas y otros eventos que requieran el uso de las vías públicas; prohibir, limitar y restringir la apertura, modificación o ampliación de los establecimientos públicos clasificados en la normativa de protección ambiental, así como modificar los límites horarios de apertura y cierre.
 - r) Turismo: ejercicio de las competencias reconocidas a las comarcas en esta materia.
 - s) Consumo: Oficinas de información al consumidor; mediación y solución extrajudicial de conflictos
 - t) Energía: autorización de la construcción, ampliación y reforma de cualesquiera redes públicas de transporte o distribución de energía que requieran la utilización de inmuebles municipales o bien del vuelo, suelo o subsuelo.; colaboración en la promoción del ahorro, la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables.
 - u) Telecomunicaciones: autorización de la construcción, ampliación, reforma o alteración de redes públicas de comunicaciones que utilicen inmuebles municipales, o bien del vuelo, suelo o subsuelo; instalación de redes públicas propias de telecomunicaciones soportadas en infraestructuras de su titularidad asociadas a la prestación de servicios públicos.
 - v) Industria: emisión de informe preceptivo en los procedimientos de aprobación y desarrollo de los proyectos, planes, programas y medidas que puedan incidir en la estructura del tejido industrial del municipio.
 - w) Solidaridad y cooperación al desarrollo: otorgamiento de ayudas destinadas a paliar efectos de catástrofes o a colaborar con las organizaciones humanitarias en el desarrollo de zonas desfavorecidas.

- x) Fomento del empleo: promoción de actividades y prestación de servicios orientados al fomento de los intereses económicos de la localidad y el empleo.

4. Tanto el Gobierno de Aragón como el Ayuntamiento de Zaragoza podrán delegar competencias propias para su ejercicio por la otra Administración, en los términos y condiciones que se fijen en los correspondientes convenios de colaboración institucional (art. 58). La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación.

VII. PRESENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA EN ÓRGANOS COLEGIADOS AUTONÓMICOS

Distintos artículos de la Ley prevén la presencia de representación del Ayuntamiento de Zaragoza en diversos órganos colegiados autonómicos. El preámbulo de la Ley expone que «ese deseo de colaboración se plasma claramente en materias troncales, como ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de competencia autonómica, o en transporte, cuestión de capital importancia, articulando potentes mecanismos de participación municipal sin menoscabar las potestades y responsabilidades del Gobierno de Aragón».

En la Ley se hace referencia al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, así como a comisiones bilaterales y conferencias sectoriales en esta materia (art. 23.1.a) y art. 23.1.c); Comisión de Protección Civil de Aragón (art. 29.3); Consejo Aragonés del Deporte (art. 32.2); Comisión de Espectáculos Públicos de Aragón (art. 40.2); Consejo Aragonés de Consumo (art. 42.2);

VIII. ESPECIALIDADES EN MATERIA PROCEDIMENTAL (Capítulo V)

Según el preámbulo, «se establecen determinadas reglas especiales para la aprobación de las normas reglamentarias, teniendo en cuenta la especial configuración, representatividad y función de la ciudad de Zaragoza en el esquema de la Comunidad Autónoma de Aragón».

La regulación que se efectúa de la aprobación de ordenanzas y reglamentos (art. 48), ordenanzas fiscales (art. 49) y del presupuesto municipal (art. 50), efectúan algunas precisiones sobre su tramitación, si bien, como era obligado, reiterando la normativa básica sobre lo esencial: información pública, competencia para su aprobación, publicación y entrada en vigor.

La Disposición transitoria segunda establece un plazo de seis meses para que el Ayuntamiento adapte sus reglamentos a lo dispuesto en la ley.

IX. PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INFORMACIÓN MUNICIPAL (Capítulo VI)

Respecto de la participación ciudadana, el art. 52 hace una remisión a sus distintas regulaciones y manifestaciones, sin mayor precisión. Además de los preceptos sobre la materia de los arts. 69 a 72 LBRL, puede recordarse que el Ayuntamiento de Zaragoza dispone desde hace muchos años de un Reglamento de participación ciudadana.

La previsión de creación de distritos reitera lo dispuesto por el art. 128 LBRL.

En cuanto a la información (art. 53), se enuncia en términos generales la garantía al libre acceso de la información de interés municipal, por vía electrónica. Esta materia se halla ampliamente regulada ya por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, y la Ley 6/2017, de 15 de junio, de cuentas abiertas de Aragón.

X. ESPECIALIDADES DEL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN (Capítulo VII)

1. Tanto la Constitución (art. 142), como el Estatuto de Autonomía (art. 114.4) y la Ley de Haciendas locales (art.39.2 TRLHL) prevén que las entidades locales participen en los tributos de las Comunidades Autónomas, como medio para completar su suficiencia financiera. En Aragón, el Fondo Local de Aragón constituye el conjunto de transferencias destinadas a las entidades locales que se incluyan en los presupuestos de la Comunidad Autónoma (art. 260.1 LALA), dotado en 2017 con 165,6 millones de euros. En ese conjunto tiene especial interés el denominado Fondo de Cooperación Municipal, dotado en 2017 con 18 millones de euros, por tener carácter incondicionado y no finalista, distribuyéndose entre los municipios con reglas objetivas. Pero de ese Fondo incondicionado se excluye a los municipios de Huesca, Teruel y Zaragoza, al objeto de evitar el desequilibrio que supondría su mayor población en la distribución del Fondo, fijándose aportaciones a estos Ayuntamientos a través de resoluciones puntuales o de diversos convenios.

2. La Ley de Capitalidad aprobada supone, por tanto, un avance en la determinación de las aportaciones de la Comunidad Autónoma al Ayuntamiento de Zaragoza, teniendo en cuenta, por una parte, una dotación correspondiente al coste de la capitalidad y, por otra, la valoración del coste de las competencias impropias o descentralizadas que se reconocen al Ayuntamiento. Ni en la Ley ni en sus antecedentes parlamentarios se refleja la metodología aplicada para el cálculo de sus importes, aunque el TC recuerde (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10) que la atribución de competencias debe «ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad».

En palabras del preámbulo, «La ley define un método específico de provisión de los recursos económicos necesarios para el desenvolvimiento del municipio de Zaragoza en el desarrollo eficaz de su ámbito competencial»

El tema de la financiación, dada su trascendencia, ha sido muy importante para poder llegar a un acuerdo entre Gobierno de Aragón y Ayuntamiento de Zaragoza. Las reivindicaciones del Ayuntamiento habían venido planteando una cuantía muy elevada, basada sobre todo en la valoración de las competencias impropias que se venían prestando; que se habían estimado por los Consejeros municipales de Economía y Hacienda en distintos momentos anteriores en 160 millones de euros en 2008 y 2009, en 124 millones en 2010 y en no menos de 50 millones en 2014.

3. El tema se regula en el capítulo VII, «Especialidades del régimen de financiación», (arts. 54 a 60), y en las Disposiciones tercera y cuarta de la Ley, e incluye las siguientes previsiones:

- a) Asignaciones derivadas de la aplicación de la normativa sobre participación de los entes locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con los criterios en ella incluidos. Esos criterios deberán reconocer la singularidad de Zaragoza, sin perjuicio de los mecanismos de solidaridad intermunicipal que se puedan establecer en su caso.

Una futura ley sobre participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad Autónoma está prevista en el plan legislativo del Gobierno de Aragón para el período 2016-2019, si bien todavía no ha sido remitido a las Cortes el correspondiente proyecto de ley, cuya tramitación parlamentaria puede presentar dificultades, dado lo avanzado de la legislatura y la necesidad de incluir en los futuros presupuestos la necesaria consignación.

En previsión de ese retraso la Disposición transitoria tercera de la Ley dispone que «hasta la aprobación de la regulación de la participación de los entes locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Ayuntamiento de Zaragoza recibirá anualmente la cantidad de ocho millones de euros». Dicha cantidad se incrementará anualmente en la misma proporción que lo hagan los ingresos no financieros de la Comunidad respecto al ejercicio anterior. Si dichos ingresos decrecieran, la cuantía no experimentará variación.

- b) Asignaciones para el desarrollo y gestión de las distintas actividades de las competencias atribuidas al municipio de Zaragoza por esta ley y por la legislación sectorial autonómica vigente.

El importe de dichas asignaciones se fijará en un convenio bilateral económico financiero, previo informe del Consejo Bilateral de Capitalidad, y tendrán la consideración de fondos incondicionados. El convenio tendrá una vigencia mínima de cuatro años y se podrá modificar cuando se produzcan circunstancias que, a juicio del Consejo Bilateral de Capitalidad, alteren de forma sustancial los supuestos básicos en los que se funda.

La Disposición Transitoria cuarta de la Ley dispone que el importe de esas asignaciones para el período 2017-2020 se establecerá en trece millones y medio de euros para el primer ejercicio de vigencia del correspondiente convenio. Dicho importe se incrementará, de forma acumulativa, en un millón y medio en cada anualidad posterior de vigencia del convenio. La cuantía de su última anualidad tendrá la condición de cuantía mínima garantizada anual para los siguientes convenios.

- c) Los créditos presupuestarios de los diversos Departamentos del Gobierno de Aragón destinados a financiar el coste del ejercicio de las competencias que se deleguen por la Comunidad Autónoma al municipio de Zaragoza. Las delegaciones se efectuarán en los términos y condiciones que se fijen en los correspondientes convenios de colaboración institucional, no pudiendo ser su duración inferior a cuatro años, y habrán de ir acompañadas en todo caso de la correspondiente financiación.
- d) Las inversiones en infraestructuras de carácter supramunicipal que la Comunidad Autónoma realice en el término municipal de Zaragoza. En este caso, no parece tratarse en rigor de una fórmula de financiación del Ayuntamiento, pues no se prevé que los fondos a invertir sean transferidos al Ayuntamiento, sino de una inversión que beneficia a Zaragoza, aunque se financie y gestione por la Administración autonómica.

- e) Participación de la Diputación provincial de Zaragoza en la financiación del municipio (art. 60). Se trata de un precepto que carece de carácter imperativo («la Diputación Provincial *podrá* colaborar con el municipio de Zaragoza») y queda abierto a un posible convenio futuro.