

Visto el **Anteproyecto de Ley de creación de la Comarca Central**, del que se le ha dado traslado a este Centro Directivo, procede informar en los siguientes términos:

I.- Los artículos 1 y 3.3.a) del Decreto 167/1.985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir Informe sobre los Anteproyectos de Ley que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

II.- Objeto de la ley.

El impulso otorgado al proceso de comarcalización a principios del siglo XXI dio lugar a la creación de 32 de las 33 comarcas previstas en la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón.

Con posterioridad se creó la mancomunidad Central de Zaragoza, que integró a todos los municipios -salvo Zaragoza- llamados a constituir la Comarca Central y cuyos estatutos se publicaron en BOA de 29 de abril de 2005.

Queda, por lo tanto, pendiente, para concluir la formación del modelo comarcal aragonés, la creación de una única Comarca, a la que se da en el anteproyecto de Ley la denominación de Comarca Central.

A fin de atender a las peculiaridades derivadas de esta comarca en la que se integra el municipio de Zaragoza y de mejorar la normativa con base en la experiencia derivada del proceso de comarcalización, este anteproyecto contiene algunas especialidades respecto del resto de leyes de creación de estos entes territoriales supramunicipales.

III.- En cuanto al título competencial en el que se ampara el presente anteproyecto, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica

5/2007, de 20 de abril, determina en su artículo 5 que Aragón estructura su organización territorial en municipios, comarcas y provincias, lo que reitera en el artículo 81, al tiempo que contempla expresamente a las comarcas en su artículo 83.

Asimismo, el texto estatutario atribuye a la Comunidad Autónoma en sus artículos 71.5ª, y 81 y siguientes, la competencia exclusiva en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales; así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral.

Ha de tenerse en cuenta que el título competencial citado queda condicionado al respeto del artículo 149.1 de la Constitución Española, y por ende a la normativa estatal básica. Sin embargo, interesa subrayar que la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local reconoce en su disposición adicional tercera que la aplicación de dicha ley en el Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local.

Como consecuencia de modificaciones legislativas se tramitaron los Textos Refundidos de la Ley de Comarcalización y de la Ley de Delimitación Comarcal, aprobados por sendos Decretos Legislativos de 27 de diciembre de 2006, el 1/2006 y 2/2006, respectivamente.

Al amparo de lo anterior la gran mayoría de municipios afectados han adoptado la iniciativa de creación de la Comarca Central, lo que ha justificado la tramitación de procedimiento correspondiente.

IV.- Respecto a la competencia para la elaboración del anteproyecto, conforme al artículo 37 de la ley 2/2009 de 11 de mayo, del Presidente y Gobierno de Aragón, corresponde la iniciativa para su elaboración al departamento competente por razón de la materia objeto de regulación, para su aprobación por el Gobierno de Aragón, titular de la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma al tenor del artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

El departamento competente es en este caso el de Presidencia, de conformidad con el Decreto de 5 de julio de 2015 de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos y el Decreto 307/2015 de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón.

V.- Desde el punto de vista procedimental, como se ha adelantado, y si bien la documentación correspondiente no se ha integrado en el expediente remitido para la elaboración del presente informe, se indica en las memorias e informes que veinte de los veintiún municipios integrantes de la delimitación comarcal de Zaragoza ejercieron la iniciativa de creación de la comarca mediante acuerdo del Pleno de sus Ayuntamientos respectivos adoptado por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Se dio así cumplimiento a la obligación legal contenida en el artículo 7 de la ley de Comarcalización-

Se evacuó, asimismo, informe favorable de las Direcciones Generales de Administración Local y Ordenación del Territorio, con el Visto Bueno de los Consejeros de Presidencia y Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. A ello siguió el Acuerdo de 6 de febrero de 2018, del Gobierno de Aragón, que, en cumplimiento del artículo 8 de la Ley de Comarcalización, resolvió favorablemente sobre la procedencia y viabilidad de la Comarca Central, de acuerdo con los datos y estudios contenidos en la documentación aportada por los Ayuntamientos promotores de la iniciativa.

El presente anteproyecto debe adecuarse a la tramitación exigida no solo en la legislación sectorial de comarcalización, sino también en el artículo 37 de la ya citada Ley 2/2009, conforme a la redacción dada al mismo por las Leyes 10/2012 de 27 de diciembre y 2/2016, de 28 de enero, ambas de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La mentada Ley 10/2012 introdujo la exigencia de evacuación de varios informes adicionales en el seno del procedimiento de elaboración de proyectos de ley y prescribió la elevación del proyecto al Gobierno para que éste decida sobre los trámites a seguir, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

En relación a la documentación incluida en el expediente remitido a este centro directivo realizaremos las siguientes observaciones:

1º) No existe como tal una orden de inicio de procedimiento, si bien sí consta, como se ha dicho, el Acuerdo del Gobierno que resuelve favorablemente sobre la procedencia y viabilidad de la Comarca Central y encarga al Departamento de Presidencia la redacción del correspondiente anteproyecto.

2º) Se incluye una **Memoria justificativa de la Dirección General de Administración Local** en la que se hace referencia a la necesidad y oportunidad de elaborar de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, así como su contenido y tramitación administrativa. Se constata, no obstante, que dicha memoria es posterior al trámite por el que se ha sometido a información pública el anteproyecto, lo que contraviene el artículo 37.3, a tenor del cual la citada memoria debe incluirse en el anteproyecto (que, en su caso, se someta a información pública).

La memoria, por otra parte, carece de mención alguna al impacto por razón de género de las medidas que se establecen. Interesa subrayar en este sentido que la eventual ausencia de tal impacto no justifica la elusión del cumplimiento de esta obligación legal. Cabrá, en su caso, argumentar acerca de la inexistencia de impacto de género.

3º) Consta asimismo en el expediente una **Memoria Económica-Financiera**, también posterior al trámite de información pública.

Se ha omitido, sin embargo, el cumplimiento del mandato del **artículo 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018**, que dispone lo siguiente:

“Artículo 13. Reglas sobre los proyectos normativos y acuerdos que contengan compromisos financieros

*1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018 o de cualquier ejercicio posterior deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, **así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública.**”*

No consta en el expediente informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública en el sentido indicado, a pesar de advertirlo también la Dirección General de Administración Local el 13 de junio de 2018.

4º) No se ha incluido en el expediente la motivación acerca del trámite de consulta previa exigido por el punto 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, interesa destacar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, publicada en BOE de 22 de junio, declara inconstitucionales varios preceptos de la Ley 39/2015, entre ellos el artículo 133, señalando en su Fundamento Jurídico 7b):

*“Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. **Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas** en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. **Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.**”*

*Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que **estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).**”*

No siendo por lo tanto ya aplicable el artículo 133 a las iniciativas legislativas de la Comunidad Autónoma, no parece necesaria ninguna observación adicional.

5º) Tampoco se ha incorporado al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia.

6º) Se ha omitido igualmente el trámite exigido en el artículo 37.6 de la Ley 2/2009 de elevar el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que éste tome conocimiento del texto y decida sobre ulteriores trámites. El acuerdo del Gobierno por el que se ordena el sometimiento a información pública, al que ya se ha hecho referencia, es anterior a la redacción del anteproyecto.

7º) Constan en el expediente las **alegaciones remitidas por los Departamentos** de la Administración de la Comunidad Autónoma, y las resultantes del trámite de

información pública, a las que se ha dado respuesta razonada, y que han sido parcialmente aceptadas.

8º) El presente anteproyecto de Ley **no precisa del dictamen del Consejo Consultivo** del Gobierno de Aragón, siendo meramente facultativa su solicitud, tal y como resulta de los artículos 15 y 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

9º) Es de aplicación el artículo 168 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, según el cual el **Consejo Local de Aragón emitirá informe** sobre los anteproyectos de leyes de la Comunidad Autónoma que afecten a la estructura y organización de la Administración local aragonesa.

Por su parte el **artículo 86 del Estatuto de Autonomía** impone que dicho Consejo sea oído en las iniciativas legislativas y en la tramitación de planes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a los gobiernos locales.

Consta en el expediente remitido a este centro directivo certificado de la Secretaria del Consejo Local de Aragón del acuerdo adoptado informando el anteproyecto.

Se ha incluido asimismo informe del Consejo de Cooperación Comarcal.

VI.- En cuanto al contenido material del anteproyecto hemos de distinguir los aspectos formales de los materiales.

Desde el punto de vista formal, en la elaboración de este anteproyecto, por imperativo legal consagrado en el artículo 37.5 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, deben tenerse en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015, que han sido sustancialmente respetadas.

Dado que éstas exigen un uso correcto del lenguaje procede hacer un comentario en relación a la expresión “en base a” que se repite en varias ocasiones en el texto del anteproyecto.

La Real Academia Española advierte que es censurable la locución “en base a”, en la que las preposiciones en y a no están justificadas. Indica que es posible la utilización de la locución de sentido equivalente “con base en”, si bien en el uso culto se prefieren

otras fórmulas más tradicionales, como sobre la base de, en función de, basándose en, a partir de, de acuerdo con, según, etc.

Desde el punto de vista material, analizaremos el contenido del anteproyecto según su propia sistemática:

La exposición de motivos tiene un contenido acorde con su naturaleza.

Procede a continuación el análisis del texto articulado.

CAPÍTULO I

En este título se recogen las disposiciones generales, como la indicación de los concretos municipios que pasarán a integrar la nueva Comarca, y su capitalidad.

CAPÍTULO II

El capítulo II se dedica a las competencias.

Sobre esta cuestión plantea dudas de seguridad jurídica que se haya suprimido el trámite de adopción de acuerdo con una Comisión Mixta de Transferencias que culmine en el correspondiente Decreto de transferencias.

Parece que se trata de justificar tal decisión en el expediente, ante las alegaciones presentadas, sobre la base de la experiencia previa. Sin embargo la experiencia no elimina la necesidad de identificar no sólo las funciones y servicios que se traspasan, sino también la fecha efectiva del traspaso, la designación de los órganos que se traspasen, las relaciones nominales de personal, el inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones, el inventario de la documentación administrativa, la determinación de las concesiones y contratos afectados o la relación de los procedimientos administrativos asociados a cada función, determinaciones todas ellas necesarias y exigidas por el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

La simple atribución competencial por ministerio de la Ley es insuficiente puesto que no estamos ante competencias o funciones de nueva creación, sino que cada una de ellas se está ejerciendo ya bien por la Administración autonómica, bien por la Mancomunidad Central de Zaragoza, lo que hace necesario articular los detalles del traspaso, habiéndose suprimido en el anteproyecto este trámite. El propio punto 2 del artículo 5 se refiere a *“competencias transferidas a la Comarca”*.

Tampoco la identificación de funciones contenida en el artículo 5 es suficientemente precisa y detallada, y aunque lo fuera persistiría la duda acerca del resto de elementos a que se ha hecho referencia, como el personal.

Interesa recordar, además, tanto para las funciones ya enumeradas como para las que periódicamente cada Departamento concrete ex artículo 5.2, que el artículo 9.4 del Texto Refundido de la Ley de Comarcalización prescribe que no cabrá la atribución de competencias a las comarcas sin la previsión de la correspondiente financiación.

En cualquier caso, en relación al **artículo 5.1**, se recomienda sustituir la expresión *“ejercerá como mínimo”* por otra como, a modo de ejemplo *“sin perjuicio de cualquier otra que se pueda concretar, la Comarca Central ejercerá las funciones y servicios en las materias de (.....)”*.

Idéntica quiebra de la seguridad jurídica se aprecia en el **artículo 7** cuando prevé la posibilidad de transferencia de unas administraciones territoriales a otras, sin prever el procedimiento, es más, habiéndolo eliminado expresamente, y sin indicar siquiera el carácter obligado o no de la aceptación. Sobre esto último, cuando se dice que la Comarca Central podrá delegar competencias propias en la Administración de la Comunidad Autónoma u otras Entidades Locales no se aclara si siendo una facultad de la Comarca ello implica una correlativa obligación de aceptación por la Administración Autonómica o la Entidad Local.

CAPÍTULO III

Este capítulo regula la organización comarcal en cinco Ejes Comarcales, a cuya respectiva Comisión corresponderá la administración y gestión de las competencias y servicios comarcales que afecten exclusivamente a los municipios integrados en el Eje correspondiente. Se opta por no incluir al término de Zaragoza en ninguno de los Ejes.

El Consejo Comarcal, al que corresponde el gobierno y la administración de la Comarca, está integrado por 39 miembros, uno de los cuales será nombrado Presidente.

Resulta confuso que el artículo 11.1 haga mención expresa al Presidente, que es nombrado de entre los 39 Consejeros, y sin embargo no mencione a los Vicepresidentes.

Veintiuno de los treinta y nueve Consejeros vienen predeterminados por la Ley, dado que lo serán los Alcaldes de los municipios o persona en quien deleguen.

Para la determinación de los dieciocho restantes se establece una serie de reglas, sobre las que debe advertirse que se excluye al municipio de Zaragoza, puesto que no se integra en ningún Eje, por lo que dicho municipio no tendrá ninguna representación en el Consejo Comarcal adicional al Alcalde o persona en quien delegue.

Dado que el número de municipios es distinto en cada Eje Comarcal (desde los seis del Eje Dos al municipio único en el Eje Cinco), y que de la población depende la representación en el Consejo Comarcal, ha de comprobarse que el número de habitantes no difiere en exceso entre los Ejes, pues ello pudiera ser deseable, en su caso, para la gestión de alguna competencia en que sea necesario atender a criterios como la dispersión de la población, pero generaría un efecto de infrarrepresentación de un Eje Comarcal en el Consejo Comarcal.

En cuanto a la elección de los Consejeros, una vez determinados el número de éstos que corresponde a cada Eje, a tenor del artículo 12.2.c) los plenos de los Ayuntamientos han de designarlos entre sus concejales, sin que se prevea una solución en caso de falta de acuerdo al respecto.

En relación a los Vicepresidentes, contemplados en el artículo 16, y a fin de evitar confusiones dado que el capítulo tiene por objeto órganos diversos, conviene indicar en el punto 1 de qué órgano –el Consejo Comarcal– ostentan la condición de Vicepresidentes los Presidentes de las Comisiones de Ejes, tanto en el título del artículo como en la primera frase del punto 1.

Por otra parte este artículo, que permite al Presidente nombrar libremente Vicepresidentes, no aclara si existe un límite numérico, ni cuál será su orden, cuestión esta última de indispensable determinación, puesto que los Vicepresidentes sustituirán por su orden al Presidente en caso de ausencia. Se partió ya de cuatro Vicepresidentes,

uno por cada Eje que no ostenta la presidencia comarcal), de modo que este extremo debe especificarse.

Las mismas razones indicadas de claridad relativas a la multiplicidad de órganos aconsejan en el artículo 17.2 especificar en relación a las atribuciones delegadas que podrán serlo por el Consejo y el Presidente comarcal.

CAPÍTULOS IV y V

Estos capítulos regulan el régimen de funcionamiento y de personal por remisión y en los términos de la normativa de aplicación.

CAPÍTULO VI

Este capítulo tiene por objeto la hacienda comarcal, que regula basándose en el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización, si bien deben hacerse algunas observaciones.

El punto 2 del artículo 23 se refiere a las aportaciones de los municipios. Dado que se dedica a este mismo objeto un artículo íntegro, el 26, razones de coherencia y correcta técnica legislativa aconsejan trasladar las prescripciones de este 23.2 al citado artículo 26.

Por otra parte el contenido del punto 3 de este mismo artículo 23 no guarda relación alguna con el capítulo VI en el que se inserta. El que los municipios puedan delegar en la Comarca Central sus facultades tributarias de gestión, liquidación etc. en nada afecta a los ingresos de ésta última, que son el objeto de esta parte de la ley, pues esas facultades las estaría ejerciendo por delegación. Se trata de una previsión específica que reitera la genérica ya contemplada en el artículo 7.1, que recoge que las Comarca podrá asumir competencias transferidas o delegadas por los municipios que la integran. No obstante, si se considera conveniente esta particularización, procedería hacerla en el artículo 7, en lugar de en el 23.

El artículo 26.2 regula un supuesto de compensación triangular al autorizar al Estado, a la Comunidad Autónoma y a la Provincia a aplicar retenciones a los municipios ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que no son acreedoras; el acreedor de la obligación es la Comarca Central. El incumplimiento da lugar a que el Estado, la

Comunidad Autónoma y la Provincia puedan, de un lado, aplicar retenciones a los municipios deudores y, de otro, poner la cantidad retenida a disposición de la Comarca.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 examinó el supuesto de compensación triangular que se había regulado al introducir el artículo 57 bis en la Ley de Bases de Régimen Local, en virtud del cual, en los casos allí determinados, el Estado podía retener cantidades a las Comunidades Autónomas para satisfacer las deudas de éstas con los entes locales, concluyendo que tal precepto era inconstitucional al afectar al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, sujeto a reserva de Ley Orgánica.

El supuesto aquí no es idéntico, pero no cabe duda que afecta a las haciendas locales, la regulación de cuyas bases es competencia estatal, por lo que este precepto estaría vulnerando dicha competencia estatal de fijación de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, que se ejerce al amparo del artículo 149.1.18ª, incurriendo en inconstitucionalidad.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999 examinó la previsión de compensación contenida en el artículo 109 de la Ley de Bases de Régimen Local, modificado por art. 1.29 de Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Concluyó que este artículo había de entenderse dictado en el ejercicio de la competencia básica del Estado en materia de hacienda local, competencia que al ejercerse no ha previsto la compensación triangular que vincule al Estado y a otras Administraciones Territoriales como la Provincia.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Se sugiere la reformulación de la Disposición adicional tercera, de modo que simplemente indique que se modifica el punto 17 del Anexo del Decreto Legislativo 2/2006; donde dice "Delimitación Comarcal de Zaragoza" debe decir "Comarca Central".

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

En la disposición transitoria única se aconseja la supresión de la mención del lugar en el que debe actuar la Junta Electoral de Aragón, pues ni es objeto de la presente ley ni es relevante.

Este es mi dictamen que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Zaragoza, a 25 de junio de 2018

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

PUERTAS	2018.06.25
POMAR	09:12:47
ESPERANZA -	+02'00'

**DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL DEPARTAMENTO DE
PRESIDENCIA.**