

# EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ  
*Catedrático de Derecho administrativo*  
*Universidad de Zaragoza.*

SUMARIO: I. UNA EVOLUCIÓN ACOMPASADA POR LA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL. II. ÓRGANOS CON RELEVANCIA ESTATUTARIA. 1. El Justicia de Aragón. 2. El *non nato* Consejo de Justicia de Aragón. 3. Comisión Jurídica Asesora y Consejo Consultivo. 4. Cámara de Cuentas. 5. Consejo Local de Aragón. 6. Consejo Económico y Social de Aragón. III. OTROS ÓRGANOS RELEVANTES PARA LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ARAGONESA. 1. Una organización territorial propia con relevancia estatutaria: las comarcas. 2. Jurisdicciones administrativas de la Administración de la Comunidad Autónoma sin relevancia estatutaria: TACPA y Consejo de Transparencia. IV. CONCLUSIONES: UNA EVOLUCIÓN HACIA LA ESTABILIDAD.



## I. UNA EVOLUCIÓN ACOMPASADA POR LA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

En el Título VIII de la Constitución vigente se establece una ordenación abierta o dinámica de la organización territorial del Estado, con la finalidad de ir dando acomodo a las voluntades de autogobierno de las distintas regiones españolas. En este sentido, su desarrollo es una prolongación natural del proceso constituyente a través del cual el Estado autonómico se ha ido conformando progresivamente hasta alcanzar cierto grado de estabilidad. Ese carácter abierto es precisamente uno de sus rasgos estructurales. Los principales hitos en la evolución del Estado autonómico han sido, primero, la generalización del régimen autonómico en virtud de los acuerdos políticos de 1981,<sup>1</sup> lo que en lo que nos concierne dio lugar a la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón; la homogenización competencial producto de los Pactos de 1992<sup>2</sup>, que en Aragón tuvieron como consecuencia la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Ara-

---

1 Pactos autonómicos suscritos en 31 de julio de 1981 por el Gobierno y el partido que lo sustentaba, la UCD, y por el PSOE, principal partido de la oposición.

2 Pactos suscritos el 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno de la Nación, el partido mayoritario –el PSOE– y el principal partido de la oposición –el PP–, acordando que el desarrollo del Título VIII de la Constitución debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo en las Cortes Generales. Cumplidos los plazos previstos en la Constitución para permitir la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del art. 143, se declaraba que era el momento óptimo para impulsar el perfeccionamiento del modelo hacia un horizonte definitivo. En ejecución de esos acuerdos se promulgaron en 1994 doce Leyes Orgánicas que modificaron los Estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla-León y la Comunidad Valenciana.

Sobre los pactos de 1992, por todos vid. MUÑOZ MACHADO, S., «Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», en Revista de Administración Pública núm. 128, 1992, pp. 90 y ss.

gón, que afectó a las competencias de la Comunidad Autónoma, pero no a su organización institucional;<sup>3</sup> y las reformas de los años 2006 y 2007, que respondieron a la idea de que todas las Comunidades Autónomas pueden ser sustancialmente iguales desde los puntos de vista competencial e institucional, lo que parece un punto de estabilización e incluso de llegada de un proceso.<sup>4</sup>

En consecuencia, el segundo y actualmente en vigor Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 se enmarca en un movimiento de reforma de los estatutos, conjuntamente con los que Aragón formó un grupo con la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Castilla-León; a esas reformas seguirían las de los estatutos de Canarias y Castilla-La Mancha, a los que se añadirían finalmente las de Galicia y Asturias. En este sentido, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, supuso un incremento en las competencias, pero además, contrariamente a la reforma de 1994, comportó un considerable paso adelante en la institucionalización de las estructuras institucionales internas de la Comunidad Autónoma.

En la cúpula de los clásicos tres poderes, Aragón ha seguido la evolución normal de todas o una gran mayoría de las comunidades autónomas, incorporando elementos de poder y contrapoder, como la potestad del Presidente de la Comunidad Autónoma de disolver las Cortes o la aprobación de decretos-ley al mismo tiempo que lo hacían otras comunidades. Donde residen las peculiaridades de la organización institucional de Aragón es en la creación de otras entidades dotadas de autonomía orgánica y funcional y con funciones específicas en el equilibrio de poderes y en el cumplimiento efectivo por la Comunidad Autónoma de Aragón de

---

3 Como ha señalado GARRIDO MAYOL, V.: «Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado», en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol núm. 54/55, pp. 97-110, p. 102, en los Acuerdos Autonómicos de 1992 se limitaba la reforma de los Estatutos a la ampliación competencial, negando la posibilidad de que la reforma incluyera cambios en su sistema de autogobierno, retocando sus normas institucionales básicas y reconociendo a sus instituciones determinadas facultades de las que carecían. Esto estaba en continuidad con los pactos autonómicos de 1981 en los que, por una cierta desconfianza o recelo respecto a la estructura y funcionamiento de las futuras Comunidades Autónomas, se trató de configurarlas sobre un patrón común que limitaba su plena capacidad de autoorganización.

4 GARRIDO MAYOL, V., *op. cit.*, pp. 97-98.

la misión que le es propia y que, en última instancia, es el servicio a los ciudadanos.

## II. ÓRGANOS CON RELEVANCIA ESTATUTARIA

### 1. El Justicia de Aragón

El Justicia, básicamente un defensor del pueblo o *ombudsman*, está recogido expresamente como parte de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón desde el primer Estatuto de 1982. Es de hecho la única institución, al margen de Ejecutivo y Legislativo que estaba ya en ese primer Estatuto, muy probablemente como expresión del significado histórico que en la tradición aragonesa tiene la figura homónima del Justicia medieval.<sup>5</sup> No sólo en la tradición aragonesa en realidad: puede recordarse la relevancia que se daba a la figura del Justicia de Aragón en el discurso preliminar de la Constitución de Cádiz como expresión de las libertades de las que siempre habían gozado los reinos españoles. Como ha destacado POMED, de todos los defensores del pueblo autonómicos previstos en los respectivos estatutos (diez), sólo el Justicia de Aragón es expresamente calificado como institución de la Comunidad Autónoma: junto con «las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General» en el art. 11 del Estatuto de 1982; junto con «las Cortes, el Presidente, el Gobierno o la Diputación General» en el art. 32 del Estatuto de 2007.<sup>6</sup> A diferencia de otras figuras homólogas, se ha evitado su caracterización como comisionado o alto comisionado del Parlamento autonómico, recalcando así su carácter de institución singular dotada de una especial autonomía institucional.<sup>7</sup> El Justicia de Aragón es elegido por las Cortes de Aragón por mayoría cualificada, pero no tiene una posición de dependencia o subordinación, sino plena autonomía en el ejercicio de sus funciones.

---

5 GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», en el vol. col. *Derecho público aragonés*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2014, pp. 253-291, p. 257.

6 POMED SÁNCHEZ, L. A.: *op. cit.*, p. 218.

7 GARRIDO LÓPEZ, C.: *op. cit.*, p. 259.

La posición institucional del Justicia de Aragón, su entronque con las tradiciones aragonesas –sin entrar en el carácter de reales o míticas de algunas caracterizaciones– y el consenso político en torno a la institución hacen que en ningún caso se haya puesto en duda su existencia, pese a las llamadas a la «racionalización» de la estructura administrativa del Estado y a diferencia de lo que ha sucedido en otras comunidades autónomas.<sup>8</sup>

Al Justicia de Aragón se dedican el art. 33 del Estatuto de 1982 y el art. 59 del Estatuto de 2007. A las funciones propias de un *ombudsman* –se le encomienda la «protección y defensa de los derechos individuales y colectivos», como al Defensor del Pueblo se le encarga de «la defensa de los derechos» en el art. 54 de la Constitución, en ambos casos del texto legal respectivo–, en el caso del Justicia de Aragón se añaden la «tutela del ordenamiento jurídico aragonés» y la «defensa de este Estatuto».<sup>9</sup>

De las funciones del Justicia de Aragón, la defensa del Estatuto y del ordenamiento jurídico aragonés son claramente un eco del Justicia Mayor

---

8 COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: «*Reforma de las Administraciones Públicas*», Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, s. f., pero junio de 2013, 251 pp. 100-101:

«La proliferación de Defensores del Pueblo autonómicos, en la actualidad hay en 11 CC.AA., tras la supresión realizada por Castilla-La Mancha y la Región de Murcia, y su coexistencia con el Defensor del Pueblo estatal, con funciones básicamente iguales pero limitadas en virtud del principio de territorialidad, o bien al Estado o bien a las CC.AA., ha dado lugar a un elevado coste en la tramitación de las quejas y un bajo rendimiento de los recursos humanos destinados a los Ombudsman autonómicos (frente a 165 personas en el estatal que tramitan 33.849 quejas, en los autonómicos 346 personas tramitan 38.407).

Las CC.AA. que han prescindido de estas instituciones no han sufrido una merma en la protección de los derechos de sus ciudadanos, que siguen gozando de la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo constitucionalmente previsto.

Al objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación de las quejas de los ciudadanos, se propone la asunción plena de las competencias de los órganos autonómicos por el Defensor del Pueblo del Estado. Esta medida permitiría a las CC.AA. el ahorro del presupuesto anual dedicado al sostenimiento de sus respectivos órganos».

La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) fue creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, y presentó su informe final al Gobierno de España en junio de 2013.

9 Vid. POMED SÁNCHEZ, L. A.: «El “Justicia de Aragón”, defensor del Estatuto de Autonomía», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2003, pp. 211-230.

medieval (y, a través de él, de la reivindicación de la continuidad histórica de Aragón con el antiguo reino), aunque han producido el efecto de que, en el momento de reforma de sus respectivos estatutos, se hayan conferido las mismas funciones a las figuras homólogas de Castilla y León, Cantabria, Castilla-La Mancha y La Rioja.<sup>10</sup>

En el art. 33 del Estatuto de 1982 se atribuía al Justicia de Aragón la posibilidad de supervisar a la Administración de la Comunidad Autónoma, sin mencionar otros entes o administraciones públicas aragonesas.<sup>11</sup> Pese a ello, en la ley reguladora –Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón– se establecieron competencias de supervisión también sobre las entidades locales aragonesas. La discrepancia con el Estatuto de Autonomía, parte del bloque de la constitucionalidad, fue el fundamento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y de la anulación de un precepto e interpretación conforme de otros dos por el Tribunal Constitucional.<sup>12</sup> Conforme a esta interpretación, las competencias del Justicia respecto a las entidades locales se convertían en casi marginales, limitadas a competencias transferidas o delegadas por la Administración de la Comunidad Autónoma. Tras la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de 2007, el fallo del Tribunal Constitucional ha dejado de ser aplicable: la supervisión del Justicia de Aragón se extiende a la «actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependen, en los términos que establezca la ley del Justicia». Por tanto, el art. 2 de la Ley del Justicia de Aragón será aplicable en sus términos literales.

Asumiendo una posición funcional de tutela de los ciudadanos en las prestaciones que reciben de los entes públicos, mediante formas de

---

10 GARRIDO LÓPEZ, C.: *op. cit.*, p. 259. No obstante, el Defensor del Pueblo cántabro, previsto en el Estatuto de Autonomía, no ha llegado a crearse y el de Castilla-La Mancha, en cuya Ley 16/2001, de 20 de diciembre, se incluían estas funciones, fue suprimido en 2011.

11 Art. 33.2: «En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma».

12 Se declaró la inconstitucionalidad del art. 12.2 y la constitucionalidad, interpretados de acuerdo con lo establecido en los FFJJ 3 y 5, del art. 2.2 y 3 por Sentencia 142/1988, de 12 de julio.

gestión directa o indirecta, la supervisión del Justicia se extiende a los «servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón», de acuerdo con el art. 59.2, c) del Estatuto de Autonomía vigente.

El Justicia de Aragón no tiene funciones decisoras. Su papel de supervisor de las Administraciones públicas aragonesas en sus relaciones con los ciudadanos se traduce en un papel de mediación y, eventualmente, de elevación de una posible desatención de sus recomendaciones a las Cortes de Aragón. Sus cometidos institucionales de tutela del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento aragonés se articulan fundamentalmente a través del ejercicio de la función consultiva. Esto ha llevado a plantear la posibilidad de un conflicto –no jurídico, ciertamente– con la función consultiva del Consejo Consultivo (o, antes, de la Comisión Jurídica Asesora). Aún señalando que una eventual discordancia jurídica no supondría una «disfunción» parece claro que sí restaría a la función consultiva de ambos órganos una parte de la *auctoritas* que es imprescindible para una adecuada implementación de su función institucional. En todo caso, la práctica parece haber sido de complementariedad y colaboración institucional.<sup>13</sup>

## 2. El *non nato* Consejo de Justicia de Aragón

Pese a su lógica que se aproxima mucho a la federal y a diferencia de una mayoría de los sistemas políticos federales, en nuestra Constitución el Poder Judicial se configura como un poder único, no afectado por la descentralización política que se aplica a los poderes legislativo y ejecutivo. La Administración de Justicia es una excepción al carácter políticamente descentralizado del Estado. Sin embargo, en la Constitución también se toma en consideración la descentralización del Estado al establecer determinados criterios en relación a la organización judicial, como cuando en el art. 152.1, párrafo segundo, se establece que sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo, un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad

---

13 MURILLO GARCÍA-ATANCE, I.: «El Justicia de Aragón: algunas cuestiones pendientes», en Revista aragonesa de administración pública núm. 20, 2002, pp. 117-164, pp. 162-163.



Autónoma, pudiendo los Estatutos de Autonomía establecer formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales, de conformidad con la ley orgánica del poder judicial o cuando en el art. 149.1.6 se prevé la posible existencia de especialidades procesales. A esto se unió una «mutación constitucional» por vía interpretativa, como fue la distinción entre «Administración de Justicia» en sentido propio –es decir, como «poder judicial», de estricta competencia estatal–, de la «administración de la Administración de la Justicia», en la que se reconoció un papel a las comunidades autónomas en las sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990 y 62/1990.<sup>14</sup>

Partiendo de la unidad básica del Poder Judicial, que es una característica esencial de su caracterización en nuestro sistema constitucional, cualquier reforma con la que se busque introducir una mayor «autonomización» del modelo pasa necesariamente por la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que además la Constitución se remite en términos inequívocos. Consciente de ello, el legislador estatuyente aragonés se remite reiteradamente en el art. 64 del Estatuto de Autonomía de 2007 a la LOPJ: «El Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial».

En la regulación estatutaria de los consejos de Justicia en las reformas de los Estatutos de Autonomía se ha señalado la existencia de dos modelos: los que crean un órgano estatal (Estatutos de Cataluña y Andalucía), cosa que parece de por sí claramente fuera del ámbito de un Estatuto de Autonomía, y los que crean un órgano autonómico (Estatutos de la Comunidad Valenciana, Illes Balears, Aragón y Castilla y León, éste último previendo meramente su posibilidad), aunque abierto a la recepción del modelo estatal.<sup>15</sup>

Como es sabido, en la Sentencia 31/2010 el Tribunal Constitucional declaró contrario a la Constitución y nulo el art. 97 del Estatuto de Autono-

---

14 CÁMARA VILLAR, G.: «Reformas estatutarias y consejos de justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 27, 2011 (dedicado a *La STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña*), pp. 197-220, p. 197-198.

15 CÁMARA VILLAR, G.: *op. cit.*, pp. 203 y 217.

mía de Cataluña, por entender que estos órganos no podían ser creados por medio de un Estatuto de Autonomía, sino que su existencia pasaba necesariamente por su previsión en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En este sentido, el Tribunal afirma que «ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquél Consejo», aunque admite que esta Ley orgánica puede prever «eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados». Parece claro que los Estatutos, pese a ser Ley orgánica, no son la norma adecuada para llevar a cabo esta regulación por su carácter bilateral, que comporta una eficacia territorial limitada y por ser la Ley Orgánica del Poder Judicial la norma expresamente habilitada por la Constitución para regular el gobierno del Poder Judicial. En todo caso, se ha señalado que si bien una «descentralización» de las competencias del Consejo General del Poder Judicial no es constitucionalmente posible, sí podría serlo una «desconcentración» con la creación por la LOPJ de órganos internos del propio Consejo a los que se atribuyeran funciones territorializadas.<sup>16</sup>

Ciertamente, el contexto de esas previsiones estatutarias, no sólo la del art. 64 del Estatuto aragonés de 2007, era la perspectiva de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Un «Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia», fue aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005,<sup>17</sup> aunque decaería al disolverse las Cortes Generales al finalizar la VIII Legislatura. Con ese proyecto se pretendía configurar los consejos de Justicia como órganos de gobierno del Poder Judicial en cada una de las comunidades autónomas.

---

16 CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A.: «La desconcentración del gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico y los consejos de justicia como posible vía: oportunidades y problemas», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 35, 2022, pp. 21-51, pp. 51-52, y la bibliografía por él citada.

17 Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Serie A, 27 de enero de 2006, núm. 71-1.

A esos consejos se les habrían atribuido las competencias que corresponden a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, la realización de informes sobre los nombramientos discrecionales de cargos judiciales ubicados en la respectiva Comunidad Autónoma o de informes solicitados por el Gobierno autonómico. También se preveía que pudieran ejercer funciones delegadas por el Consejo General del Poder Judicial a todos los consejos autonómicos, la aprobación de las normas de reparto de asuntos entre las Salas y Secciones del Tribunal Superior de Justicia, Audiencias Provinciales y Juzgados radicados en la Comunidad Autónoma o los nombramientos de los Jueces de Paz, además de los que pudieran atribuírsele por el respectivo Estatuto de Autonomía. Se preveía que estuvieran presididos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia e integrados, como miembros natos, por los Presidentes de las Salas del TSJ y los Presidentes de las Audiencias Provinciales, a los que se añadirían Magistrados o Jueces elegidos por los componentes de la carrera judicial destinados en la Comunidad Autónoma, en un número igual al de miembros natos y el mismo número de juristas elegidos por las Asambleas legislativas; además los Jueces Decanos y el Fiscal Jefe de la Comunidad Autónoma.

En un contexto como el actual, de necesaria reforma del propio Consejo General del Poder Judicial con la finalidad de que pueda cumplir de la mejor manera su función constitucional y de profundo enfrentamiento entre los principales partidos políticos en cuanto a cómo deba articularse esa reforma y al grado de autonomía real que deba tener ese órgano constitucional, no parece posible que en un futuro próximo se retome la creación de una estructura territorializada –sea descentralizada o desconcentrada– del gobierno del Poder Judicial, menos en el contexto de la intentona separatista de los nacionalistas catalanes. Por ello, la posible existencia del Consejo de Justicia de Aragón parece que queda pendiente de un cambio de situación poco probable en el futuro próximo.

### **3. Comisión Jurídica Asesora y Consejo Consultivo**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, supuso en la práctica reconocer explícitamente competencias a las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las características y funciones

semejantes a las del Consejo de Estado. El razonamiento del Tribunal, en respuesta a una cuestión suscitada por la impugnación de un reglamento autonómico, fue que la función del Consejo de Estado de dictaminar en Derecho los proyectos de reglamentos ejecutivos de las Leyes o, en general, propuestas de resolución en determinados procedimientos era en sí una garantía para el ciudadano y, como tal, parte del procedimiento administrativo común –cuya regulación corresponde al legislador estatal en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución–, pero que la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas les permitía sustituir el órgano por otro, propio, que fuera equivalente u homologable. Ello provocó un proceso de «descentralización» de la función consultiva, hasta entonces monopolizada por el Consejo de Estado, mediante la creación de diversos órganos consultivos autonómicos.<sup>18</sup> Paulatinamente, todas las comunidades autónomas fueron dotándose de sus órganos equivalentes al Consejo de Estado, con la única excepción de Cantabria, aunque también hay que señalar la peculiaridad de la solución vasca, que ha acudido a una doble configuración de la asesoría jurídica de la Comunidad Autónoma, que actúa como órgano colegiado cuando hace las veces del Consejo de Estado.

En Aragón, el Consejo Consultivo no aparecía mencionado en el primer Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, lo que no impidió la implantación de un órgano consultivo. Creado en 1995 con la denominación de Comisión Jurídica Asesora y pese al cambio de nombre, el Consejo Consultivo es un ejemplo muy notable de estabilidad en la regulación legal. En el Estatuto de Autonomía de 2007 sí se recoge expresamente su existencia y se establece que será objeto de una Ley específica.<sup>19</sup> Por este motivo, el Consejo salió de la Ley del Presidente y del Gobierno, en la que se le dedicaba un título específico,

---

18 La expresión es de SALGUEIRO MOREIRA, C. M.: «Reflexiones sobre el futuro de los órganos consultivos autonómicos», *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 28 y 29, 2017-2018, pp. 23-36, p. 23.

19 «Artículo 58. El Consejo Consultivo de Aragón.

1. El Consejo Consultivo de Aragón es el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. Ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia.
2. Su organización, composición y funciones se regularán por una ley específica de las Cortes de Aragón».

para ser objeto de una Ley específica, aunque su régimen –excepto en su denominación– fuese sumamente continuista,<sup>20</sup> la práctica política relativa a los nombramientos sí ha cambiado notablemente: de un sistema de consenso entre partidos para su nombramiento, a su designación unilateral durante el primer gobierno Lambán y, finalmente, a un período muy prolongado de mantenimiento en funciones de sus miembros. El cambio en la política de nombramientos y ese descuido institucional de mantener un consejo en el que algunos de sus miembros llevan en funciones más de tres años, parecen evidenciar una cierta minusvaloración del papel institucional del órgano.

En tales circunstancias, cabe pensar en si pueden estarse planteando algunas dudas sobre la conveniencia de mantener el Consejo o, al menos, de mantenerlo en sus términos actuales. Este era el sentido del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (el conocido como informe CORA), presentado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013. En ese informe se hace referencia a que el modelo flexible y abierto de Estado establecido por la Constitución ha permitido la multiplicación de órganos que «si bien previstos en la Constitución para el Estado, presentan al menos en principio, algunas dudas acerca de su operatividad y eficiencia cuando su número se multiplica», entre

---

20 La denominada «Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón» fue creada mediante la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la que se le dedicó el Título VI, artículos 49 a 68. La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón pasó a estar regulada en los art. 49 a 68 del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. Sus competencias se modificaron mediante la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, art. 24: «En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón habrá de emitir dictamen preceptivo únicamente cuando la cantidad reclamada sea superior a 1.000 euros. En los demás supuestos, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora será meramente facultativo».

En cumplimiento de lo previsto en el art. 58 del Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, se promulgó la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón. Esa Ley ha sido modificada en dos ocasiones: por medio de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (para eliminar el dictamen preceptivo de la modificación de planes urbanísticos cuando afectasen al suelo no urbanizable especial o a las zonas verdes y espacios libres de dominio y uso público) y por la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (para elevar a 50.000 euros el umbral mínimo del dictamen preceptivo en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial).

los que en el propio informe se destacan –junto a los «numerosos» Órganos de Control Externo (OCEX) y Defensores del Pueblo– los «Consejos Consultivos que han proliferado en nuestras CC.AA».<sup>21</sup>

Pese a ello, las posibles esperanzas en que dicha recomendación pudieran ser acogidas con carácter general no han impedido al legislador básico establecer una fórmula que fundamentalmente viene a legitimar la peculiaridad de la «solución vasca» respecto al órgano consultivo autonómico, en el art. 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

«La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.

---

21 COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: «*Reforma de las Administraciones Públicas*», cit., p. 100. La propuesta de la Comisión (p. 101) fue la siguiente: «En la actualidad conviven en nuestro sistema territorial junto con el Consejo de Estado, otros 17 Consejos Consultivos autonómicos correspondientes a 16 CC.AA. (la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con dos instituciones: Consejo de Garantías Estatutarias y Comisión Jurídica Asesora, mientras que la Comunidad de Cantabria no tiene órgano propio). Con carácter general, las funciones de las instituciones autonómicas son similares a las del Consejo de Estado pero limitadas a los respectivos Gobiernos y Administraciones de la Comunidad.

Nadie pone en duda el prestigio del Consejo de Estado, ni de su habilidad para asesorar a las CC.AA. que lo precisen. De hecho, esta posibilidad existe, con carácter potestativo.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las otras instituciones, la normativa autonómica ha atribuido al respectivo órgano consultivo la emisión de dictámenes en asuntos que exceden en número elevado aquellos que corresponde informar al Consejo de Estado. El grueso del número de informes que emiten los órganos autonómicos por esta causa se refiere a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de escasa cuantía contra la administración autonómica.

La racionalización de la estructura de la función consultiva solo podría acometerse si se dan dos condiciones: en primer lugar, la modificación de las normas autonómicas, de modo que se limitase la emisión de dictamen preceptivo en aquellos asuntos en los que resulta ahora obligado para el Consejo de Estado (por ejemplo, elevando la cuantía de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a un mínimo de 50.000 euros, que es el que determina la obligatoriedad del informe del órgano a nivel estatal). Hecho esto, podrían asumirse por el Consejo de Estado las funciones desarrolladas por los Órganos Consultivos de las CC.AA., lo que supondría un ahorro para las CC.AA. del presupuesto dedicado a mantener aquéllos».

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada».<sup>22</sup>

Cabría plantearnos si no estamos en este punto ante una «Ley interpretativa de la Constitución» –o al menos de la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que vendría a ser lo mismo–, género prohibido en nuestro ordenamiento jurídico de conformidad con la jurisprudencia establecida en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), en la que el Tribunal Constitucional declaró contrarió a la Constitución el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

En todo caso, en este precepto se establecen los elementos precisos para considerar un órgano autonómico como equivalente u homologable al Consejo de Estado: órgano colegiado, compuesto por juristas, no inserto en la línea jerárquica de la Administración de la Comunidad Autónoma, no puede recibir ninguna clase de indicación del órgano autor del proyecto o propuesta de resolución que ha de informar. Queda con ello totalmente claro que es igualmente válida una composición basada en funcionarios a tiempo completo y de carácter vitalicio –como los consejeros de Estado– o funcionarios y profesionales externos que compatibilizan sus funciones consultivas con las que constituyen su dedicación principal y nombrados por un período relativamente corto de tiempo, como es el caso del Consejo Consultivo de Aragón.

El argumento sobre la existencia de duplicidades ha tenido eco en algunas formaciones políticas, lo que ha llevado a la supresión de los consejos consultivos en dos comunidades autónomas, aunque con ello no se ha eliminado un órgano consultivo autonómico, sino que ha sido sustituido por otro formado exclusivamente por funcionarios, en un caso, o por letrados de su servicio jurídico, en el otro.

---

22 Este precepto tiene su origen en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introducida mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En la Comunidad de Madrid, por Ley 6/2007, de 21 de diciembre, se creó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, como el órgano consultivo superior del Gobierno y Administración de la Comunidad, que desapareció por la entrada en vigor de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo. Su función consultiva se atribuye a los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid, que actuarán como Comisión Jurídica Asesora cuando hayan de emitir un dictamen preceptivo que la Ley atribuya al Consejo de Estado o al Consejo Consultivo, o cuando el Presidente o el Consejo de Gobierno de la Comunidad estimen conveniente recabar su opinión. A tales efectos se designará a entre ocho y doce letrados, para periodos de seis años, no renovables de forma inmediata. En cuanto al conocimiento y la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se atribuyen al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

En Extremadura, la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, lo sustituyó por la Comisión Jurídica de Extremadura, que quedó regulada en su disposición adicional primera. Esa primera regulación ha sido sustituida por la establecida mediante la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Lo que se regula es un órgano colegiado de cinco miembros, de composición funcionarial, cuyos cinco miembros son designados por el Ejecutivo extremeño de entre funcionarios de cuerpos o escalas para las que se requiera un título en Derecho con diez o más años de antigüedad, para un periodo de cinco años renovable en una única ocasión. La Comisión Jurídica no sólo asume las funciones del consejo consultivo autonómico, sino también las del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales.

El de la Comunidad Autónoma de Extremadura es un caso notable por cuanto su Estatuto de Autonomía viene previendo la existencia de un Consejo Consultivo desde que accedió a la autonomía, al igual que se sigue haciendo en el vigente artículo 45 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad



Autónoma de Extremadura. Las funciones consultivas que prevé el Estatuto de Autonomía no están cubiertas por las competencias atribuidas a la Comisión Jurídica, a la que tampoco se pueden formular consultas voluntarias, por lo que se prevé expresamente la posibilidad de consultar al Consejo de Estado.<sup>23</sup> Al margen de lo anterior, la práctica de la Comunidad de Extremadura parece apuntar a que la previsión de un órgano en el Estatuto de Autonomía no garantiza su existencia, ni siquiera cuando ya haya sido creado y esté en funcionamiento, lo que resulta un tanto chocante.

El modelo del Consejo Consultivo de Aragón es peculiar, en el sentido de que su presidente ha de ser jurista (con más de quince años de experiencia profesional), seis de sus vocales han de ser juristas (con más de diez años de ejercicio), pero dos se designan entre personas que hayan tenido cargos de relevancia política o institucional en la Comunidad Autónoma de Aragón, sin que se exija capacitación jurídica alguna. El mandato es corto –tres años–, aunque es susceptible de renovación en dos ocasiones. Las incompatibilidades son mínimas: cualquier mandato representativo, funciones directivas en partidos, sindicatos o patronales y estar en activo como juez o fiscal. Por tanto, es compatible con prestar servicio activo en una Administración pública, incluida la propia Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, o con el ejercicio profesional. Por ello, aunque se prevea la opción de optar por la exclusividad y percibir

---

23 En el Dictamen del Consejo de Estado [425/2016](#), de 16 de junio de 2016, a propósito del Anteproyecto de ley de Medidas Tributarias, Patrimoniales, Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se señala lo siguiente: «...la Comisión Jurídica de Extremadura es el órgano llamado a sustituir al extinto Consejo Consultivo autonómico, si bien debe ponerse de manifiesto que el análisis de sus competencias (apartado quinto de la disposición adicional primera de la Ley 19/2015) revela que no coinciden con las previstas en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía, ni con las que la Ley de Extremadura 16/2001 atribuía al Consejo Consultivo. A lo anterior se suma que la Ley 19/2015 no prevé de manera expresa la posibilidad de que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Extremadura efectúen consultas con carácter facultativo a la referida Comisión Jurídica. En estos términos, la Comisión Jurídica solo podrá emitir dictamen preceptivo en las materias que expresamente se prevén en la Ley 19/2015 y, conforme al apartado 4 de la disposición adicional primera citada, “en todos aquellos asuntos que por ley resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva”. [...] A la vista de los razonamientos expuestos, puede afirmarse que el Consejo de Estado en el presente caso ha de emitir dictamen con carácter facultativo, conforme al primer párrafo del citado artículo 24 de su Ley Orgánica reguladora».

una retribución, el régimen ordinario ha sido la percepción de dietas e indemnizaciones.

#### 4. Cámara de Cuentas

Como en el caso del Justicia de Aragón, también la Cámara de Cuentas puede reivindicar antecedentes históricos entre las instituciones del antiguo Reino de Aragón, en este caso en la figura del Maestre Racional,<sup>24</sup> como se recuerda en el preámbulo de su vigente Ley reguladora. Un primer intento de creación, sin previsión estatutaria, se hizo por medio de la Ley 10/2001, de 18 de junio, de Creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, con carácter unipersonal y funciones limitadas al sector público autonómico, pero no llegó a dársele existencia efectiva. La Cámara sólo se incorpora al diseño institucional contenido en el Estatuto de Autonomía con el Estatuto de 2007, que la regula en el art. 112 como «el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón», además de encargársele la fiscalización de «la gestión económico-financiera, contable y operativa de las entidades locales del territorio aragonés». Todo ello como órgano delegado de las Cortes de Aragón, de las que «dependerá directamente». Se prevé que «una ley de Cortes de Aragón regulará su composición, organización y funciones». El mandato estatutario fue cumplido mediante la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón,<sup>25</sup> que derogó la Ley de 2001, cuya tramitación parlamentaria se inició por medio de una proposición de Ley presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Popular, Partido Aragonés, Chunta Aragonesista y la agrupación parlamentaria Izquierda Unida de Aragón,

---

24 FATÁS CABEZA, G.: *La Cámara de Cuentas de Aragón. El Maestre Racional y otros antecedentes históricos*, Zaragoza, Cámara de Cuentas de Aragón, 2015.

25 Sobre la Cámara de Cuentas de Aragón y su configuración en la Ley de 2009, vid. ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.: «Capítulo 36. La cámara de cuentas de Aragón», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.), *Tratado de derecho público aragonés*, pp. 1051-1074. LAGUARTA LAGUARTA, A.: «La fiscalización del sector público local aragonés por la Cámara de Cuentas de Aragón», en *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 5, 2013, pp. 399-432. GURREA BAYONA, F.: «Organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45-46, 2015, pp. 343-371.

que formaba el Grupo Mixto, y fue aprobada por unanimidad.<sup>26</sup> En esos momentos ya existían órganos similares en más de diez comunidades autónomas, por lo que no puede acusarse a la Comunidad Autónoma de Aragón de precipitación. La Cámara aragonesa se ha configurado como un órgano colegiado de tres miembros, nombrados por el Pleno de las Cortes de Aragón por mayoría de tres quintos, para un mandato de seis años, pudiendo ser reelegidos; el Presidente es nombrado de entre sus miembros, a propuesta de éstos, de acuerdo con el art. 16 de su Ley reguladora. Sus funciones son de tipo técnico: emite un dictamen o informe técnico que sirve de base para el juicio político que corresponde a las Cortes de Aragón.

El Tribunal de Cuentas asume varias funciones, incluso jurisdiccionales, pero una parte de sus funciones se superponen con los de los órganos autonómicos que efectúan funciones de control de las ejecuciones presupuestarias en sus respectivos territorios. Ello no suscita dudas de constitucionalidad en este momento: en su Sentencia 187/1988, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1984, de Sindicatura de Cuentas, y en su Sentencia 18/1991, de 31 de enero, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas, el Tribunal Constitucional dejó clara la constitucionalidad de los órganos autonómicos. Como se dice en la Sentencia 18/1991, FJ 2:

«La distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1), en cambio lo considera, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción –que tiene el carácter de exclusiva y plena– todo el territorio nacional (art. 1.2). Y si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no existe esta previsión en cuanto a la actividad jurisdiccional,

---

26 El régimen jurídico de la Cámara se completó por Acuerdo, de 17 de diciembre de 2010, de la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón (BOA núm. 13, de 20 de enero de 2011).

si bien el Tribunal podrá delegar en órganos autonómicos fiscalizadores la instrucción de procedimientos jurisdiccionales (art. 26.3 de la Ley). Cabe concluir, pues, que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable».

En cuanto a la fiscalización de las cuentas de las Entidades locales, el Tribunal Constitucional también consideraba adecuado a la Constitución que pudiera atribuirse la competencia, sin menoscabo de la del Tribunal de Cuentas, a un órgano creado por la Comunidad Autónoma (STC 18/1991, FJ3):

«a) que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a las Corporaciones Locales; b) que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que se mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores; c) que, siempre que se mantenga esa relación, es conforme al art. 136.1 C.E. la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones Locales; y d) que la competencia de esos otros órganos fiscalizadores sobre las Corporaciones Locales no excluye ni es incompatible con la que pueda corresponder sobre las mismas al Tribunal de Cuentas».

En consecuencia, no hay dudas posibles sobre la constitucionalidad de estos órganos ni sobre la posibilidad de atribuirles competencias también para la fiscalización de los entes locales ubicados en la respectiva Comunidad Autónoma.

No en sí la Cámara de Cuentas de Aragón, sino la existencia en una mayoría de las comunidades autónomas de órganos de control externo (OCEX) con funciones en parte similares a las del Tribunal de Cuentas –institución prevista en el art. 136 de la Constitución– ha sido cuestionada desde la perspectiva de la racionalidad del gasto público,<sup>27</sup> aunque no

---

27 Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA): op. cit., p. 100 (resaltado en el original): «La existencia de numerosos OCEX ha dado lugar a ineficiencias como el bajo rendimiento de los recursos destinados a los mismos, la heterogeneidad en las estructuras, composición y resultados de sus funciones, así como la duplicidad en la rendición de cuentas de las Entidades Locales al Tribunal de Cuentas y al órgano autonómico.

parece que las recomendaciones de suprimir los órganos fiscalizadores autonómicos y confiar exclusivamente en la actuación del Tribunal de Cuentas hayan tenido una excesiva acogida. De las diecisiete Comunidades Autónomas, una amplia mayoría cuenta con su correspondiente órgano de control externo: además de Aragón, pueden citarse Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, Madrid, Castilla y León o Asturias.<sup>28</sup> Un caso singular es el de Castilla-La Mancha: se creó por la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, que se mantuvo en funcionamiento hasta la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. Sin embargo, recientemente la Comunidad Autónoma ha vuelto a dotarse de un órgano de control externo mediante la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, a la que en el art. 2 se confiere además un extensísimo campo de actuación.

## 5. Consejo Local de Aragón

De acuerdo con el art. 86 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, el Consejo local de Aragón es el órgano de «colaboración y coordinación

---

Existen 4 CC.AA. que carecen de Tribunal de Cuentas propio, sin que por ello se ponga en duda la correcta fiscalización de sus cuentas públicas por parte del estatal.

Tras el análisis de la normativa reguladora, así como del presupuesto, estructura, personal y número de informes de las instituciones autonómicas correspondientes al ejercicio 2012, así como de las sugerencias formuladas a través del buzón del ciudadano (en el sentido de suprimir los OCEX autonómicos por redundantes con el Tribunal de Cuentas del Estado) se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración autonómica, al objeto de racionalizar, optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo de las CC.AA., para lo que se crearían 12 Secciones Territoriales (correspondientes a las CC.AA que cuentan en la actualidad con OCEX, menos Madrid, por ser ésta la ciudad sede del Tribunal de Cuentas).

Esta medida permitiría a las CC.AA. que cuenten con dichos OCEX poder prescindir de los mismos, y ahorrar el presupuesto anual dedicado a su sostenimiento».

- 28 Respectivamente, Cámara de Comptos de Navarra, Sindicatura de Catalunya, Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, Consello de Contas de Galicia, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Cámara de Cuentas de Andalucía, Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, Consejo de Cuentas de Castilla y León y Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, siguiendo el orden cronológico por el que fueron constituidos.

entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas». El Consejo «debe ser oído» en las *«iniciativas legislativas»* y en la tramitación de *planes y normas reglamentarias* que afecten de forma específica a los gobiernos locales».

El Consejo Local de Aragón se creó por Decreto 31/1995, de 7 de marzo. Es en consecuencia el único órgano o institución de relevancia estatutaria creado mediante una norma reglamentaria. La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, dio a su existencia y principal función rango legal,<sup>29</sup> regulándolo en sus art. 167 y 168. Se configura como un «órgano permanente de colaboración entre la Diputación General de Aragón y las entidades locales aragonesas» con «carácter deliberante y consultivo». Presidido por el Consejero competente en materia de Régimen Local, se compone de «un número igual de representantes de la Diputación General de Aragón y de los entes locales», designados estos últimos por sus asociaciones. Esa regulación legal fue completada por medio del Decreto 137/1999, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo Local de Aragón.<sup>30</sup> En consecuencia, junto con el Consejero forman parte del órgano cuatro representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma nombrados por el propio Consejero y cinco vocales en representación de las entidades locales nombrados y cesados por el Consejero a propuesta de sus asociaciones,

---

29 Aunque finalmente se crease por Decreto, en 1995 se presentó a las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley por la que se crea el Consejo Local de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 161, de 27 de enero de 1995). Aunque la composición contemplada en el proyecto de Ley no difiere de la posteriormente atribuida por Decreto, sí lo hacen las funciones: el único informe preceptivo es sobre los anteproyectos de leyes «que afecten al círculo de intereses de las entidades locales», el resto de su función consultiva pasa a ser meramente facultativa. Especialmente, se echan a faltar dos competencias preceptivas recogidas en el art. 3 del Proyecto de Ley:

«d) Conocer los acuerdos de la Diputación General mediante los que informe o solicite del Consejo de Ministros la disolución de órganos de las Corporaciones Locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.

e) Informar con carácter preceptivo sobre las propuestas de creación y supresión de entidades locales, y de alteración de sus ámbitos territoriales».

30 Modificado por el Decreto 243/2007, de 2 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 137/1999, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo Local de Aragón (BOA núm. 123, de 20 de octubre de 2007).

de acuerdo con su representatividad. El nuevo Consejo Local se constituyó el 12 de enero de 2000.<sup>31</sup>

De acuerdo con el art. 168.1 de la Ley de Administración Local de Aragón, la única consulta preceptiva al Consejo Local de Aragón es «sobre los anteproyectos de leyes de la Comunidad Autónoma que afecten a la estructura y organización de la Administración local aragonesa». En el art. 168.2 se establece que «podrán» corresponderle otras funciones: «propuestas» sobre competencias locales o «sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre la Diputación General de Aragón y la Administración local aragonesa». El «podrán» podría entenderse como una remisión reglamentaria o como una forma no muy depurada técnicamente de referirse a consultas potestativas. En todo caso, en el Decreto 197/1999, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo Local de Aragón, un texto reglamentario extraordinariamente breve, de sólo tres artículos, no se hace ninguna referencia a las competencias del Consejo, por lo que el art. 168 de la Ley de

---

31 En este sentido la Respuesta escrita a la pregunta núm. 63/99, relativa a la constitución del Consejo Local de Aragón, del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales a la Pregunta núm. 63/99-V, formulada por el Diputado del Grupo Parlamentario Mixto Sr. Lacasa Vidal, relativa a la constitución del Consejo Local de Aragón, publicada en el BOCA núm. 12, de 26 de octubre de 1999 (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 54, de 25 de mayo de 2000). De acuerdo con la respuesta escrita del Consejero: «Por Orden de 20 de octubre de 1999 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se estableció la distribución de vocales de las asociaciones más representativas de las Entidades Locales en el Consejo Local de Aragón, correspondiendo tres vocales a la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias y dos a la Asociación Aragonesa de Municipios. Por Orden de 4 de noviembre de 1999, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se nombraron los vocales del Consejo Local de Aragón, en representación de la Diputación General de Aragón, ya que, inicialmente, las asociaciones y federaciones representativas de las Entidades locales ratificaron como vocales en representación de las mismas a los ya nombrados por Órdenes de 29 de marzo de 1995 y 22 de febrero de 1996. Cumplidos los trámites legales necesarios para la constitución del nuevo Consejo Local de Aragón, el día 17 de noviembre de 1999 se celebró sesión ordinaria en la que tomaron posesión los vocales en representación de la Diputación General de Aragón. Una vez constituidos los nuevos órganos directivos de las asociaciones representativas de las Entidades Locales, la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias propuso la designación sus nuevos representantes, que fueron nombrados por Orden de 27 de diciembre de 1999, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y tomaron posesión en la sesión que se celebró el 12 de enero de 2000».

Administración Local de Aragón es la única regulación infraestatutaria al respecto.

Esto es interesante, porque el Estatuto le atribuye unas funciones consultivas inequívocamente preceptivas –«debe ser oído»– considerablemente más amplias: «iniciativas legislativas» –es decir, proyectos o proposiciones de Ley–, proyectos de «planes» y proyectos de «normas reglamentarias» que «afecten de forma específica a los gobiernos locales». Estamos por tanto ante un supuesto de eficacia directa del Estatuto, que ha establecido un trámite preceptivo de informe que en el caso de planes administrativos y reglamentos provocará inequívocamente la nulidad de pleno derecho de aquellos aprobados omitiéndolo, cosa que también puede plantearse en el caso de normas de rango legal, sea el origen de la iniciativa gubernamental o parlamentario.

Durante la pandemia, la prensa ha publicado diversas noticias sobre reuniones de un «Consejo Local ampliado»,<sup>32</sup> del que al parecer forman parte –¿también?– las diputaciones provinciales aragonesas, pero no parece que esas reuniones tengan ningún fundamento jurídico claro.

## 6. Consejo Económico y Social de Aragón

El Consejo Económico y Social cierra el capítulo de órganos o instituciones con relevancia estatutaria.

Los consejos económicos y sociales son una forma de representación de intereses económicos inserta en sistemas constitucionales en los que lo predominante es la representación política. No obstante, son una institución típica de las constituciones del sur de Europa, como Francia,<sup>33</sup> Italia

---

32 Por ejemplo, Europapress: «El Consejo Local de Aragón mantiene la suspensión de las fiestas patronales al menos hasta el 31 de octubre», 2 de septiembre de 2021.

33 Incluido en la Constitución de 1958, artículos 69 a 71, como «Conseil économique et social», desde 2008 «Conseil économique, social et environnemental» en virtud de la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V République, aunque sus antecedentes sean anteriores, habiendo existido un Conseil National Économique creado por decreto de 16 de enero de 1925, consagrado mediante Ley de 19 de marzo de 1936.



(el «Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro» previsto en el art. 99 de la Constitución de 1947), Portugal (art. 95 de la Constitución de 1976) o España, además de los Estados miembros de la Unión Europea que los han creado mediante Ley ordinaria: Bélgica, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo e Irlanda. Existe también un consejo de estas características en Reino Unido.<sup>34</sup>

Junto a ellos, el Comité Económico y Social Europeo es un órgano consultivo de Consejo, Comisión y Parlamento Europeo, creado por los Tratados de Roma de 1957. Su intervención emitiendo dictamen es en muchos casos preceptiva. La representación incorporada al mismo es la de empresarios, trabajadores y representantes de intereses económicos y sociales generales o, en los términos utilizados en el art. 300.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural», lo que se traduce en la representación de asociaciones de consumidores, artesanos, agricultores, ancianos, entre otras.<sup>35</sup>

En España, de acuerdo con la página web «CES españoles. Portal del Consejo Económico y Social de España y de los CES de las comunidades autónomas», consejos de estas características están implantados actualmente en Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana, habiendo alguno desaparecido a raíz de la crisis económica iniciada en 2008. Es decir, existen en una mayoría de las comunidades autónomas, pero está lejos de ser una forma generalizada de participación.

En todos los casos son una institución cuya finalidad es la participación de agentes económicos y sociales en el proceso de formación de la vo-

---

34 GIL CONDÓN, M. A.: «Régimen jurídico de los consejos económicos y sociales. En especial el CES de Aragón», en Revista aragonesa de administración pública núm. 29, 2006, pp. 333-377, pp. 334, 336 y 337.

35 En el TFUE se le dedican los art. 300 a 354. Sus miembros, elegidos para un mandato de cinco años, renovable, no están sometidos a mandato imperativo alguno. Son nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión, sobre la base de las propuestas efectuadas por cada Estado miembro. Es objeto de consultas preceptivas y potestativas.

luntad política, especialmente en el proceso legislativo. Siendo una institución con funciones consultivas, el peso de su opinión dependerá en gran medida del grado de consenso que la respalde. En este sentido, su mera existencia como foro de encuentro entre organizaciones sindicales, patronales y otros agentes de la sociedad civil es en sí un elemento de cohesión social. Su intervención en el proceso legislativo, o su facultad de elevar propuestas en este sentido al Ejecutivo o, en algunos casos, al propio parlamento regional, pueden comportar una mejora en la calidad normativa.

El Consejo Económico y Social de España se crea en 1991.<sup>36</sup> Para su creación no se invocó el art. 131.2 de la Constitución, en el que se hace referencia a un órgano de estas características como instrumento de participación en la planificación económica, sino los art. 105 y 9.2, en cuanto recogen el derecho a la participación de los ciudadanos en la vida pública. Su régimen no ha sufrido modificaciones desde 1991.

El Consejo Económico y Social de Aragón se había creado un poco antes, mediante la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, por tanto antes incluso que el nacional, aunque precedido por los de varias comunidades autónomas, como País Vasco,<sup>37</sup> Navarra,<sup>38</sup> Asturias,<sup>39</sup> La Rioja<sup>40</sup> y

---

36 Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.

37 Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea. Sería derogada por la Ley 9/1997, de 27 de junio, derogada a su vez por la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, actualmente en vigor.

38 Decreto Foral 105/1987, de 20 de abril, derogado por la Ley foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra. Actualmente está en vigor la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra.

39 Ley 10/1988, de 31 de diciembre, derogada por la Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social y ésta a su vez por la Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

40 Ley 3/1989, de 23 de junio, derogada por la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja. Su vigencia se suspendió por medio de la Ley 3/2012, de 20 de julio, por la que se suspende el funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja, invocando razones de estabilidad presupuestaria. La suspensión ha quedado sin efecto mediante la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que

Canarias.<sup>41</sup> Sin embargo, todos los consejos económicos y sociales que le precedieron han visto sustituida su Ley de creación por otra, en algunos casos más de una vez, cosa que no ha sucedido con el aragonés, que constituye en esto una excepción notable.

El Consejo aragonés está definido como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, no sólo del Ejecutivo o de la Administración, aunque se encuentre incardinado en ésta al no tener personalidad jurídica. El nombramiento de sus miembros es por cuatro años, sin perjuicio de posteriores designaciones. Sin embargo, la Ley prevé la posible sustitución de sus miembros por aquellas entidades que los hubieran designado, en cuyo caso el sustituto permanecerá en el cargo por el tiempo que restase de mandato al sustituido.

El Consejo económico y social aragonés ha experimentado una extraordinaria estabilidad en su regulación jurídica, como se ha dicho. Desde su creación en 1990, las únicas novedades legislativas que le han afectado han sido su inclusión en el Estatuto, convirtiéndose en un órgano de relevancia estatutaria, y una mínima variación en el régimen de sus órganos de gobierno y administración: conforme a la versión original del art. 11.1, a) de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, Presidente, los dos Vicepresidentes y el Secretario General debían ser miembros del propio Consejo Económico y Social; de acuerdo con el texto vigente de ese mismo artículo, objeto de modificación mediante el art. 29 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aunque los titulares de esos cuatro cargos deben seguir siendo propuestos por mayoría absoluta –ahora se precisa que «de los miembros del Consejo», el Secretario General no tiene que ser él mismo un miembro del Consejo.

---

se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja, por la que también se ha modificado su composición, mandato de sus miembros (de solo dos años), condicionando no obstante el levantamiento efectivo de la suspensión a un Decreto dictado a tal efecto, que todavía no ha sido publicado.

41 Ley 8/1990, de 14 de mayo, del Consejo Económico y Social de Canarias, derogada por Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social.

En consecuencia, el principal cambio en su régimen ha sido su conversión en órgano de relevancia estatutaria, al dedicársele el art. 102 del Estatuto de 2007, que le confiere una función más amplia –también más vaga– que la mera participación en los procesos legislativos: «es el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma».

Que el CESA se crease sin apoyo estatutario específico no es una especialidad aragonesa. En la primera oleada de estatutos de autonomía sólo se contemplaba un consejo económico y social en Valencia.<sup>42</sup> En consecuencia, los órganos autonómicos fueron creados en su inmensa mayoría sin soporte Estatutario específico. El único que contaba con ese apoyo, el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana –ahora Comité Econòmic i Social– fue creado con posterioridad al aragonés. La incorporación a los estatutos de autonomía se produce a través de su reforma, especialmente a partir de 2006, aunque se adelantase el Estatuto de Islas Baleares, en el que se introdujo al reformarse por Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, en el art. 42. En el Estatuto valenciano de 2006 se le incluye entre las «Instituciones de la Generalitat».<sup>43</sup> En el vigente Estatuto de Cataluña también aparece –art. 72– como Consejo de Trabajo, Econó-

---

42 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 60: «Por ley de las Cortes Valencianas se podrá crear un Consejo económico-social. En dicha ley se regulará su composición, funciones y Estatuto de sus miembros».

43 La mención en el Estatuto de 2006 es doble. En el art. 20.3: «Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social». Esto tiene una consecuencia muy importante, de acuerdo con el art 44.5 del propio Estatuto: «El desarrollo legislativo de las Instituciones de La Generalitat previstas en el artículo 20.3 de este Estatuto requerirá para su aprobación una mayoría de tres quintas partes de la Cámara». La mención específica está en el art. 42: «El Comité Econòmic i Social es el órgano consultivo del Consell y, en general, de las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana, en materias económicas, sociolaborales y de empleo».

En cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule».

El Comité valenciano está regulado por la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, que derogó la Ley

mico y Social de Cataluña; en el art. 132 del Estatuto de Andalucía como órgano consultivo del Gobierno;<sup>44</sup> en el Estatuto de Canarias aparece vinculado a la planificación económica;<sup>45</sup> o en el Estatuto de Castilla y León, el que siguió a la aprobación del Estatuto de Aragón, en el que aparece como «institución propia», una categoría distinta de la de las «instituciones básicas»,<sup>46</sup> lo que no parece tener consecuencias jurídicas.<sup>47</sup>

En suma, el Consejo Económico y Social parece responder a un patrón común a otras instituciones aragonesas: creación legal previa a la incor-

---

1/1993, de 7 de julio, de la Generalidad Valenciana, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.

- 44 Artículo 132. Consejo Económico y Social: «1. El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos. 2. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento». Artículo 160. Función consultiva en materia económica y social: «Corresponde al Consejo Económico y Social la función consultiva en materia económica y social en los términos que desarrolla el artículo 132».
- 45 Artículo 179. Planificación económica: «El Gobierno de Canarias elaborará, en el ámbito de sus competencias, los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones de la propia Comunidad Autónoma y de las administraciones territoriales y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y empresariales a través del Consejo Económico y Social de Canarias, órgano de carácter consultivo en materia económica y social, cuya finalidad primordial es la de servir de cauce de participación y diálogo en los asuntos socioeconómicos. Su composición y funcionamiento se regulará por ley».
- 46 Artículo 19. Instituciones autonómicas: «1. Las *instituciones básicas* de la Comunidad de Castilla y León son: a) Las Cortes de Castilla y León. b) El Presidente de la Junta de Castilla y León. c) La Junta de Castilla y León. 2. Son *instituciones propias* de la Comunidad de Castilla y León *el Consejo Económico y Social*, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, y las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León».
- Artículo 81. Consejo Económico y Social: «1. El Consejo Económico y Social es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. 2. Una ley de la Comunidad regulará su composición, organización y funcionamiento».
- 47 Con la única excepción, de carácter negativo, de que la «sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad» se determina por «ley de las Cortes de Castilla y León, aprobada por mayoría de dos tercios» (art. 3.1 del Estatuto), lo que no se aplica a las instituciones «propias».

poración al Estatuto de autonomía, correspondencia con una institución contemplada en la Constitución, estabilidad en su régimen jurídico.

### III. OTROS ÓRGANOS RELEVANTES PARA LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ARAGONESA

#### 1. Una organización territorial propia con relevancia estatutaria: las comarcas

La posibilidad de articular el territorio en comarcas estaba ya prevista en el art. 5 del Estatuto de Aragón de 1982.<sup>48</sup> Esa fue la base del proceso de comarcalización, iniciado en 1993. Sin embargo, en el Estatuto de 2007 no se configura a la comarca como una mera posibilidad, sino como una realidad positiva. Son definidas en el art. 83.1 en función de un elemento territorial –como «entidades territoriales, constituidas por la agrupación de municipios limítrofes»–, de un elemento identitario –«vinculados por características e intereses comunes» y por su carácter de «fundamentales para la vertebración territorial aragonesa», para lograr, como se dice en el art. 83.2, «mayor solidaridad y equilibrio territorial». Su objeto son las funciones, servicios y actividades supramunicipales, además de atribuírseles la representación de «los intereses de la población y territorio comarcales». Es claro que el legislador estatuyente aragonés quiso darles una dimensión política, no meramente administrativa, aunque estuviera limitado por las normas al respecto contenidas en el bloque de la constitucionalidad.

La previsión de las comarcas en España se puede articular en un curioso plano descendente: mencionadas expresamente, aunque con mayor o menor grado de detalle, en trece de los diecisiete Estatutos de Autonomía, sólo cinco Comunidades Autónomas han hecho un desarrollo legislativo de tales previsiones, en tres ha llegado a existir alguna comarca y sólo dos cuentan en la actualidad con organizaciones comarcales que cubran de forma total o casi total su territorio. Dejando de lado las Comunidades de Baleares y Canarias, con su peculiar organización basada

---

48 «Aragón estructura su organización territorial en Municipios y provincias. Una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas».

en la Isla como entidad local supramunicipal, en la inmensa mayoría de los Estatutos de Autonomía correspondientes a comunidades autónomas peninsulares se menciona a las comarcas –la excepción son las normas estatutarias de País Vasco y Navarra–, precisando en muchos casos que se tratará de entidades locales dotadas de personalidad jurídica y autonomía.

La Comunidad pionera en la regulación y creación de comarcas fue Cataluña, en cuyo Estatuto se preveía desde un primer momento una total «comarcalización», aunque la implantación se hizo primero para las zonas de alta montaña, extendiéndose posteriormente al conjunto de su territorio. Siguiendo la estela catalana, Asturias, Aragón y Cantabria se dotaron de legislación propia sobre las comarcas. Dejando de lado el caso peculiar de Castilla y León, en la que existe una única comarca, la del Bierzo, creada por una Ley *ad hoc*, sólo Aragón ha puesto en marcha un proceso de comarcalización, culminado finalmente con la aprobación de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central, que comprende a Zaragoza, pero con un régimen peculiar en gran medida consecuencia del régimen específico del municipio de Zaragoza reconocido por medio de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.<sup>49</sup>

Casi parece innecesario decir que los conceptos geográfico y jurídico de comarca no coinciden en absoluto, no sólo desde el punto de vista de la geografía física, sino desde la existencia de muy variadas formas jurídicas de ámbito supramunicipal que en los estudios sobre el desarrollo se agrupan bajo el epígrafe de comarcas.<sup>50</sup> En consecuencia, escapan del concepto jurídico de comarca como entidad local regulaciones como la de la Comunidad Autónoma de Galicia, que las configura como demar-

---

49 El régimen general de las comarcas aragonesas está contenido en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Ese texto refundido es producto directo de la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización e incorpora también lo previsto en la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, que deroga formalmente.

50 RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F., MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. y CADENAS NEVADO, A.: «Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 39, 2005, pp. 177-199.

caciones autonómicas.<sup>51</sup> Desde el ámbito de la geografía se ha calificado la regulación gallega como un «modelo tecnocrático de comarcalización».<sup>52</sup> En todo caso, de lo que no cabe duda es de que las «comarcas» gallegas no son entes locales.

Dentro del régimen local y siendo ambos entes supramunicipales, las diferencias entre una comarca y una mancomunidad, incluso una mancomunidad de interés comarcal y que incorpore el término comarca a su denominación oficial, es neta. La mancomunidad es iniciativa de los municipios, mientras que para la comarca se admite la iniciativa autonómica. Es más, la integración en una comarca es de carácter obligatorio para el municipio, si bien es cierto que sólo para el municipio singularmente considerado, puesto que como regla general la comarca no se creará cuando a ello se opongan dos quintas partes de los municipios de la agrupación propuesta, que representen a la mitad del censo electoral, mientras que las mancomunidades únicamente se integrarán por municipios que así lo deseen voluntariamente. En cuanto a las competencias de autoorganización, también difieren: la mancomunidad se rige por sus propios Estatutos, mientras que las comarcas lo hacen por las normas que apruebe la Comunidad Autónoma, aunque tengan la facultad de aprobar su propio reglamento de organización. Finalmente, la mancomunidad se dirige a la ejecución conjunta de obras y servicios de competencia municipal, mientras que la comarca tiene como principal objetivo la gestión conjunta de intereses supramunicipales.

La distinción respecto a otros entes supramunicipales, como las «cuadrillas» alavesas, organización peculiar de ese territorio foral, puede ser más difícil. Es el conjunto de su régimen jurídico lo que aparta a las cuadrillas del concepto de comarca que se maneja en la LBRL y en la mayor

---

51 En su Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, Galicia configura la comarca como unidad de planeamiento económico de la Administración autonómica, regulando el Consejo Comarcal pero como el órgano que hace la aprobación inicial del seguimiento de un instrumento autonómico, el Plan de Desarrollo Comarcal, y cuya composición agrupa a representantes de los Municipios afectados con otros de la Administración autonómica y de la Diputación Provincial.

52 BURGUEÑO RIVERO, J.: «Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 32, 2001, pp. 191-207, esp. pp. 194-195.



parte de los Estatutos de Autonomía.<sup>53</sup> Por lo demás, dadas las reducidas dimensiones territoriales del País Vasco, no parece que sea precisa una división inferior a la de los tres territorios históricos.

#### A) *Constitución vigente y legislación básica*

Aunque la regulación de las comarcas o de los consejos comarcales, según los denominan unos u otros legisladores, sea fundamentalmente autonómica, existe una base normativa estatal. Este hecho, la existencia de necesidades y aspiraciones similares y, quizá, un cierto mimetismo, hace que exista un enfoque global de la institución.<sup>54</sup>

La Constitución de 1978 supuso un abandono del uniformismo que había caracterizado el régimen local español. En la Constitución se contem-

---

53 Las cuadrillas no aparecen mencionadas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y están reguladas por una norma de la Diputación Foral de Álava, la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas, modificada para alterar las circunscripciones inicialmente establecidas, norma en la que se establece su creación sin dar lugar a la iniciativa o a la oposición de los Ayuntamientos. La Junta de Cuadrilla se compone de un número de representantes de cada Ayuntamiento que se determina en función de su población respectiva, pero es fundamentalmente un órgano deliberante y consultivo, que se reúne en sesión ordinaria dos veces al año. La cuadrilla es una institución de participación y consulta, aunque también se le reconozcan eventuales funciones de promoción y gestión de intereses comarcales: puede promover y gestionar servicios de interés general de la Cuadrilla y asumir competencias por delegación o transferencia de los Ayuntamientos, de la Diputación Foral y otras instituciones de derecho público o, finalmente, canalizar o eventualmente ejercer las funciones asignadas a antes de carácter comarcal en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales de la Comunidad Europea o de otras Administraciones españolas. Pero el grueso de sus atribuciones son de propuesta o consultivas: la emisión de informes sobre los anteproyectos de Norma Foral que afecten específicamente al interés de la Cuadrilla o sobre cualquier otro asunto de interés general para la Cuadrilla que sea sometido a su consideración por la Diputación Foral o las Juntas Generales de Álava, la propuesta a la Diputación Foral de Planes y Programas de Actuación, o la formulación de la propuesta de obras del Plan Foral de Obras y Servicios de la Cuadrilla a la Diputación.

54 RIVERO YSERN, J. L.: «Consideraciones generales en torno a la Comarca», en REALA núm. 231, 1986, pp. 431-440; PRATS I CATALÀ, J.: «La comarca», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, vol. I; FONT I LLOVET, T.: «La comarca y las estructuras del Gobierno local», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *La provincia en el sistema constitucional*. Diputació de Barcelona-Editorial Civitas, Madrid, 1991, pp. 267-293; FERRET I JACAS, J.: «Las organizaciones supramunicipales en España: las Comarcas», en REALA núm. 254, 1992, pp. 319-344.

plan, junto con la provincia (art. 141.1) y la isla (art. 141.4), otros tipos posibles de entidades supramunicipales: está por un lado la referencia a que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (art. 141.3) y, sobre todo, el art. 152.3, integrado en el capítulo del Título VIII dedicado a las Comunidades Autónomas, en el que se establece que esas agrupaciones tendrán que estar previstas en el correspondiente Estatuto de Autonomía:

«Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer *circunscripciones territoriales propias* que gozarán de plena personalidad jurídica».

Fue probablemente la exigencia constitucional de previsión en el Estatuto de Autonomía lo que llevó a su inclusión en la gran mayoría de ellos, no porque existiese una decisión política en tal sentido, sino porque – precisamente por su ausencia– los legisladores estatuyentes no se quisieron cerrar una posibilidad futura. La previsión contenida en el Estatuto de Aragón de 1982 puede explicarse en este contexto.

De la Constitución se desprenden unos condicionantes mínimos: la previsión estatutaria, el carácter de agrupación de municipios y la personalidad jurídica.<sup>55</sup> Esto contrasta con la experiencia catalana de la II República, en la que las comarcas tuvieron el carácter de demarcaciones para la organización periférica de la Generalidad y marcará un punto de tensión en la evolución de estas entidades.

En la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, se contemplan las comarcas, pero partiendo del dato previo de la existencia de numerosas previsiones estatutarias, que el legislador básico no tuvo más remedio que asumir. En la LBRL se refuerza el carácter de la comarca como agrupación de municipios o, en otros términos, se excluye que la comarca pueda suponer una alternativa al municipio, aunque esa

---

55 El carácter de agrupación de municipios fue tempranamente destacado en FONT I LLOVET, T.: «Perspectivas de la organización supramunicipal», en REALA núm. 226, 1985, pp. 315-344, especialmente pp. 326 y ss. También publicado en *Autonomies*, 1, 1985, pp. 45 y ss.

regla ya estaría recogida en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, como señaló el Tribunal Constitucional.<sup>56</sup>

En la LBRL, el legislador dedicó dos preceptos específicamente a las comarcas: el artículo 42, de alcance general, y la disposición adicional cuarta, que exceptúa a la Comunidad Autónoma de Cataluña de alguno de los requisitos generales.

De acuerdo con el artículo 42, la implantación precisa unos mínimos de aceptación municipal –puede bloquearse por la oposición de los dos quintos de los municipios, siempre que reúnan la mitad de la población– y la asunción de competencias debe respetar unos mínimos a favor de los ayuntamientos. Además, se exige que la composición y el funcionamiento de los órganos de gobierno comarcales sean representativos de los «Ayuntamientos» que agrupen, lo que parece excluir una representatividad popular directa.

Sin embargo, en la disposición adicional cuarta se habilita específicamente al Parlamento de Cataluña para, por mayoría absoluta, poder pasar por encima de la voluntad de los municipios refractarios y culminar la comarcalización de su territorio. Curiosamente, en el propio texto legal se incluye su motivación. Se aduce, primero, una razón histórica: «por haber tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio», se dice textualmente. El motivo es peregrino porque la división comarcal que se alude, aprobada en las postrimerías de la II República por los Decretos de la Generalidad de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1936 se refería únicamente a la organización de los servicios periféricos de la Administración regional, no a la Administración local.<sup>57</sup> Pese a ello, el Tribunal Constitucional concede relevancia

---

56 STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13. Esta posición había sido previamente defendida por PRATS I CATALÀ, J.: *op. cit.*, p. 823. Sobre esta sentencia, vid. MORA BONGERA, F.: «Régimen jurídico de las Entidades locales: la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/1989 (sic), de 21 de diciembre, sobre el sistema de fuentes», en REDA núm. 70, 1991, pp. 273-286; SARMIENTO ACOSTA, M. J.: «La posición ordinamental de los reglamentos orgánicos de las Entidades locales tras la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional», en REALA núm. 252, 1991, pp. 963-983.

57 PRATS I CATALÀ, J.: *op. cit.* pp. 800-801.

al argumento,<sup>58</sup> aunque sea secundaria. La otra razón, más relevante en la argumentación del Tribunal Constitucional, sería la previsión en el Estatuto catalán y no en otros,<sup>59</sup> de una «organización comarcal de carácter general». De esto se deduce que la competencia normativa del legislador catalán no deriva, como en el caso de otras Comunidades, de la competencia genérica sobre el régimen local, sino de una más amplia implícita en la potestad de autoorganización.<sup>60</sup>

La última de las notas de la regulación de la comarca que se hace en la LBRL es la existencia de un umbral mínimo de competencias garantizadas a los municipios pese a la creación de las comarcas, que derivaría de una autonomía constitucionalmente garantizada para aquellos, con la consecuencia de que, aún admitiendo un margen al legislador ordinario, exista un núcleo indisponible de competencias municipales cuya determinación corresponde al legislador básico.<sup>61</sup> En consecuencia, en la LBRL se excluye, de forma constitucionalmente legítima, la opción de concebir la comarca como una alternativa al municipio.<sup>62</sup>

Una última cuestión afecta no tanto a los municipios, como a las diputaciones provinciales. En el art. 42.2 LBRL se establece lo siguiente: «Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios». Sin embargo, tomando el caso específico de Aragón, la opinión negativa de la Diputación Provincial de Zaragoza sobre la posibilidad de comarcas interprovinciales parece no haber sido suficiente para evitar la creación de cuatro comarcas que agrupan a municipios de dos provincias, realizada a través de un mapa comarcal aprobado por Ley.

---

58 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 diciembre, FJ 13.b).

59 No obstante, tanto el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias como el de la Región de Murcia utilizan términos equiparables a los del catalán.

60 STC 214/1989, FJ 13.a).

61 STC 214/1989, FJ 13.c).

62 FONT I LLOVET, T.: «La comarca...», *cit.*, pp. 277 y *passim*.

El panorama anterior queda completado por el artículo 155 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el que se prohíbe que las comarcas puedan exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la propia Ley de Haciendas Locales ni percibir ninguna participación en los tributos del Estado. Excluidos los anteriores, las leyes autonómicas de creación de comarcas deberán prever los recursos económicos con que deban contar.

### *B) El modelo catalán*

La regulación y la experiencia de la comarca en la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene el gran valor de no sólo ser la precursora, sino de además haber apostado decididamente por ese modelo desde el primer Estatuto y de ser la única Comunidad en haber llevado adelante una comarcalización completa de su territorio<sup>63</sup>, además de Aragón, que lo haría más tarde.

La evolución no ha sido lineal: la implantación de las primeras comarcas se hizo en el marco de una legislación especial sobre actuación administrativa en las zonas de alta montaña, plasmada en la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña.<sup>64</sup> La creación de los Consejos Comarcales se consideró su aportación más novedosa y la Ley de 1983 ha seguido aplicándose en gran medida a las comarcas de montaña catalanas, con

---

63 PALLARÉS, F. y CANALS, R.: «La elección de los consejos comarcales en las propuestas sobre organización territorial de Cataluña», en *Autonomies* núm. 5, 1986; BAYONA ROCAMORA, A.: «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Documentación Administrativa* núm. 214, 1988, pp. 137-169, especialmente pp. 141-151; MIRÓ MIRÓ, R.: «La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Revista Jurídica de Cataluña* núm. 2, 1988; LOSADA MARRODÁN, C.: «El gerente comarcal», en *Autonomies* núm. 11, 1989; AAVV: *Els Programes d'Actuació Comarcal: Eina de Consolidació dels Consells Comarcals*, Quadern 16 de la Associació Catalana de Municipis, mayo de 1994; ARRÓNIZ I MORERA DE LA VALL, M. A.: «La organización comarcal», en *Autonomies* núm. 21, diciembre de 1996, pp. 139-173; MIR BAGÓ, J. (dir.), *Manual de Govern Local*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2000, pp. 171-196.

64 TORNOS MAS, J.: «El Ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña», en *REALA* núm. 226, 1985, pp. 297-315. Desde una perspectiva más general, OLIVÁN DEL CACHO, J.: *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 269-306.

una excepción: en aplicación de un mandato específico del Estatuto de Autonomía se dotó de un régimen especial al Valle de Arán por medio de la Ley 16/1990, de 13 de julio, de acuerdo con la cual el Consejo General es producto de la elección directa, entre otras peculiaridades. No obstante, de acuerdo con la doctrina el Consejo Comarcal de la Ley 2/1983 no supuso la creación de un nuevo ente territorial en sentido estricto, una nueva Administración pública territorial, sino de un ente de participación basado en la representación municipal, portavoz de los intereses generales de una comunidad determinada geográficamente por la delimitación de la comarca, especialmente a través de su participación en los planes comarcales de montaña.<sup>65</sup>

Como se ha dicho, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha existido desde el principio un claro mandato de comarcalización: en los términos utilizados en el art. 5.1 del Estatuto de 1979, «la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas». Los hitos del desarrollo de la comarca en Cataluña son la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña, y la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establecen la división y la organización comarcales de Cataluña y sobre la elección de los Consejos comarcales.<sup>66</sup> El año 1987 fue el año de aprobación, no sólo de los textos legales citados, sino de los relativos a los ámbitos municipal, de régimen provisional de las diputaciones –provisional, en tanto se gestionaba su deseada extinción– y de actuaciones especiales en la conurbación de Barcelona, texto mediante el que se suprimió la Corporación Metropolitana de Barcelona.<sup>67</sup> De ese paquete legislativo destaca la intención del legislador catalán, poste-

---

65 TORNOS MAS, J.: «El Ente comarcal ...», cit., pp. 306.

66 Ambas fueron formalmente derogadas por medio de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras. Las comarcas están integradas en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y en el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.

67 Fue sustituida por dos entes metropolitanos sectoriales, de ámbito geográfico no coincidente, en las materias de transporte y ambiental. Posteriormente se restauraría por Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, lo que llevaría finalmente a la aprobación de la Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonès.

riormente frustrada, de suprimir las diputaciones provinciales mediante la refundición de las cuatro provincias en una que se habría denominado «Catalunya». Es esa supresión frustrada lo que explica en buena medida la duplicidad de funciones entre diputaciones provinciales y comarcas.

Una reforma legislativa de 2003 supuso un reajuste en cuestiones como los órganos necesarios, la composición del Consejo Comarcal o las competencias.<sup>68</sup> Por medio de la Ley 8/2003 se introdujo como órgano necesario el «consejo de alcaldes», que hasta ese momento solamente estaba previsto como un órgano de creación facultativa.<sup>69</sup> El número de miembros del Pleno del Consejo Comarcal varía en función de los habitantes, desde diecinueve hasta treinta y nueve. Su designación se hace por un procedimiento complejo. Constituidos los ayuntamientos integrados en la comarca, la junta electoral suma, por un lado, el número de concejales y, por otro lado, el número de votos obtenidos por las listas de cada partido, coalición, federación o agrupación de electores –en este último caso, si pretenden sumar resultados las de varios municipios, deberán haber comunicado previamente por escrito esta intención–, que hayan obtenido al menos un tres por ciento de votos. A continuación, se calcula el porcentaje del total de concejales obtenidos sobre el total de los que estaban en liza y el porcentaje de votos obtenidos sobre el total de los emitidos. Desde 2003, el número de votos tiene un peso reforzado: se

---

68 ARRÓNIZ, M. A.: *op. cit.*, pp. 154-165.

69 La presencia de los alcaldes en los órganos de gobierno de las comarcas era uno de los cambios más destacados en las recomendaciones del conocido como «Informe Roca», elaborado por la «Comissió d'experts per a la Revisió del Model Territorial de Catalunya» o Comisión Roca. Se trata de una Comisión de expertos creada por acuerdo del Gobierno de Cataluña de 3 de abril de 2000, a instancia de los diferentes grupos del Parlament de Catalunya, presidida por Miquel Roca i Junyent y de la que fueron vocales una mayoría de geógrafos, pero también juristas como Tomàs Font i Llovet.

Este órgano está integrado por todos los alcaldes de los municipios que formen parte de la comarca, en el texto legal se establece una periodicidad mínima de sus sesiones –debe reunirse como mínimo una vez cada tres meses– y se le asignan competencias de asesoramiento, informe y propuesta sobre las cuestiones de interés para la comarca que afecten especialmente a los municipios, como la aprobación del programa de actuación comarcal, el reglamento orgánico y las ordenanzas, los acuerdos de creación y establecimiento de servicios comarcales o los planes sectoriales comarcales, así como la modificación de los límites comarcales, el cambio de nombre de la comarca o el cambio de la capitalidad. También se le reconoce un importante papel en las iniciativas legislativas de interés comarcal.

multiplica por un coeficiente de 2/3, mientras que el porcentaje de concejales se multiplica por 1/3.<sup>70</sup> Al resultado se le aplica la regla D'Hondt para repartir los puestos en el Pleno del Consejo Comarcal. Cada uno de los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones será el que designe a los miembros de entre los concejales elegidos.

Entre las funciones que se atribuyen a las comarcas o, por utilizar la terminología del legislador catalán, a los Consejos comarcales, destacan el prestar asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios, cooperar económicamente con ellos en la realización de obras, servicios o actividades propias de los municipios, el garantizar subsidiariamente la prestación de los servicios municipales obligatorios, cooperar con los municipios en el establecimiento de nuevos servicios o establecer y coordinar, previo informe de los ayuntamientos afectados, las infraestructuras, los servicios y las actuaciones de ámbito supramunicipal. Tendrían además las competencias que les sean encomendadas por la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma o las que reciba por transferencia o delegación de la Administración autonómica.

### C) *Las comarcas de Aragón*

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 no era de los más expresivos sobre la cuestión de la comarca. En su artículo 5 se disponía que: «una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas». Y ello pese a que pueden encontrarse referencias a las comarcas en todos los documentos relevantes del aragonesismo político, como el Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región Aragonesa de 1923, Anteproyecto del Estatuto del Congreso de Caspe de 1936, el Proyecto de Estatuto de los «cinco notables» de 1936 o el Anteproyecto de Estatuto del Colegio de Abogados de Zaragoza de 1977<sup>71</sup>. Esto quizá explique que, a diferencia de otras Comunidades, en Aragón se realizase un proceso de comarcalización a partir de 1993. Serían sus hitos la

---

70 ARRÓNIZ, M. A.: *op. cit.*, p. 145. Con anterioridad, estos multiplicadores estaban dispuestos a la inversa, por lo que había una prima considerable para los pequeños municipios.

71 UBIETO ARTETA, A.: *El largo camino hacia las comarcas en Aragón*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2001.



Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón, la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón,<sup>72</sup> la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, uno de cuyos contenidos es la financiación, y la aprobación, durante la legislatura 1999-2003, de las leyes de creación de treinta y dos de las treinta y tres comarcas previstas<sup>73</sup>. Finalmente, el proceso culminó con la entrada en vigor de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central.

El proceso se mantuvo abierto durante un largo período de tiempo debido a la dificultad de resolver la cuestión de Zaragoza y su entorno, territorio sobre el que se mantuvo un largo un debate en cuanto a su configuración definitiva que arranca desde los mismos inicios de proceso de comarcalización: en la Ley 10/1993, de Comarcalización, Disposición adicional tercera, se preveía que «en el caso de que por ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial». A esta indefinición ha contribuido la falta de una necesidad perentoria de sus principales protagonistas. El Municipio de Zaragoza tiene un término

---

72 La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, supuso una pequeña corrección del mapa, al introducir la exigencia de que las comarcas debían agrupar municipios limítrofes (art. 75.2), lo que supuso que los municipios de Calaceite y Valdetorno pasaran de la comarca del Bajo Aragón a la del Matarraña. Otras pequeñas modificaciones han sido hechas por la Ley de creación de una comarca singular. En este sentido, los municipios de Farlete, Leciñena y Perdiguera, inicialmente incluidos en la Comarca de Zaragoza, han pasado a formar parte de la Comarca de Los Monegros, por su norma de creación, la Ley 17/2002, de 5 de julio.

73 Sobre el proceso de comarcalización y sus antecedentes, ROYO VILLANOVA, C.: *Aragón, espacio económico y división comarcal*, CAI, Zaragoza, 1978; BIELZA DE ORY, V.: *Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón*, DGA, Zaragoza, 1992; SALANOVA ALCALDE, R. (dir.): *La comarcalización de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002 (2ª ed.); EMBID IRUJO, A.: «La comarcalización: un cambio transcendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 20, 2002, pp. 83-117; BONÉ PUEYO, A. y SILVA GAYOSO, R.: *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2003; SALANOVA ALCALDE, R.: «La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón», en el vol. col. *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2004; del mismo autor, «La organización territorial de Aragón», en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2005. pp. 381-420.

municipal amplio, de 1.060 kilómetros cuadrados, que le libra de los problemas de muchas grandes ciudades, privadas de espacio de crecimiento y de suelo para las grandes infraestructuras. Se trata de una zona metropolitana que ha experimentado un fuerte crecimiento, pero no sólo en el municipio central, sino también en los diecinueve municipios de su periferia, con crecimientos incluso mayores en términos proporcionales<sup>74</sup>.

Las comarcas aragonesas se caracterizan por su extrema diversidad. En población, oscilan entre los más de 700.000 habitantes de Zaragoza o los 61.000 que tenía la que le seguiría, la de Hoya de Huesca, en el momento de su constitución y los 3.691 del Maestrazgo o los menos de 5.000 de la Sierra de Albarracín. En superficie, la oscilación va de los 3.063 km<sup>2</sup> de Cinco Villas a los 416 de la Ribera Alta del Ebro. En número de municipios, los máximos y mínimos están en Comunidad de Calatayud (67) y Bajo Aragón-Caspe (6). A ello se unen grados muy distintos de integración económica y social, lo que ha dado lugar a que hasta en siete comarcas haya sido necesario acudir al expediente de una capitalidad compartida, administrativa y especializada, en algunos casos cultural, pero en otros desarrollo económico o agropecuario (en este último caso estarían Sobrarbe, con Boltaña y Ainsa-Sobrarbe o Jiloca, con Calamocha y Monreal del Campo). Hay que señalar que, aunque la Ley 8/1996, de Delimitación Comarcal, consideraba la división en treinta y tres comarcas como la base territorial mínima para la iniciativa comarcal y permitía la creación de comarcas que comprendiesen dos o más de las demarcaciones previstas, lo que podría haber contribuido a una mayor homogeneidad, esta posibilidad no fue utilizada en ningún caso.

Como se ha señalado, el proceso arrancó con la Ley 10/1993, de comarcalización, que pese a lo que su nombre pudiese inducir a creer, no constituyó las comarcas, cuya creación precisaría de una ley singular para cada una. Si Cataluña generalizó *ex lege* la organización comarcal y Castilla y León creó una comarca singular, la ley aragonesa de 1993 se limitó a hacer un diseño de la comarca y a dejar a los municipios o las mancomunidades la iniciativa para iniciar el proceso de creación de cada una.

---

74 LÓPEZ RAMÓN, F.: «Ordenación y organización del territorio metropolitano de Zaragoza. Cuestiones pendientes», en el vol. col. *En torno a la ordenación de los espacios metropolitanos*, número monográfico de *Territorio y desarrollo local*, marzo 2005, pp. 57-66, especialmente p. 58.

La Ley de 1993 no impone la comarcalización, por el contrario, deja un margen amplio a los municipios, aumentando las posibilidades que en este sentido les reconoce la LBRL. La iniciativa para su creación precisa del acuerdo positivo de dos terceras partes de los municipios que hayan de integrarse en ella, que representen además las dos terceras partes del censo electoral o de una mancomunidad de interés comarcal que reúna los mismos requisitos. Sólo se admite la iniciativa del Ejecutivo autonómico cuando las comarcas hayan sido implantadas en al menos el 70 por ciento del territorio regional.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la comarca aragonesa es una entidad local supramunicipal, con personalidad jurídica, capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Aparte de que en la Ley de 1993 se estableciese que las comarcas se referirían a los espacios geográficos en los que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica y que su población debería estar vinculada por características sociales, historia y tradición comunes, lo cierto es que esto es un desideratum y que cada Ley de creación ha tenido la última palabra sobre la delimitación comarcal, incluso introduciendo cambios respecto a la delimitación comarcal que se hizo por la Ley 8/1996. Lo que sí se ha respetado esrupulosamente hasta ahora ha sido la regla de que cada comarca debe tener continuidad territorial, sin que quepa la existencia de municipios enclavados (Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, art. 75.2).

Las comarcas tienen competencias propias en diferentes sectores de acción pública, además de tener encomendada la cooperación y asistencia a los municipios. Pueden también asumir competencias de la Comunidad Autónoma por transferencia o delegación, lo que en la práctica ha sido una importante fuente de cometidos y de financiación. Volviendo a las competencias propias, la Ley de 1993 se las reconocía genéricamente a las futuras comarcas en las siguientes materias: ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, acción social, cultura, deportes, promoción del turismo, artesanía, ferias y mercados, protección de los consumidores y usuarios, protección civil y prevención y extinción de incendios, transportes, patrimonio histórico-artístico y servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos. Esta lista genérica sería posteriormente reiterada en términos idénticos por cada Ley de creación,

por lo que es preciso acudir a la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, en la que los artículos 4 a 22 están dedicados a pormenorizar la atribución de competencias. Por otra parte, en esta Ley también se prevé el procedimiento para la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a través de una negociación llevada a cabo en Comisiones mixtas, que se plasma en el correspondiente Decreto de transferencias.

En cuanto a la estructura de gobierno de las Comarcas, existe un Consejo Comarcal, integrado por su Presidente y los Consejeros. El número de sus miembros se determina en función de la población, asignándose a las distintas listas de partidos, coaliciones o agrupaciones en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos en el conjunto de la comarca. Existe una Comisión consultiva, a la que pertenecen todos los alcaldes, a la que deberá informarse del presupuesto, del programa de actuación comarcal y, genéricamente, de otros asuntos de relevancia. En cuanto a la relación de las comarcas entre sí, por Decreto del Gobierno de Aragón 345/2002, de 5 de noviembre, se creó el Consejo de Cooperación Comarcal. Mediante la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre de Medidas de Comarcalización, se dio a su régimen rango legal. Posteriormente el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, en su artículo 71 configura el Consejo de Cooperación Comarcal, adscrito al Departamento competente en materia de política territorial, como órgano consultivo, deliberante y de cooperación entre el Gobierno de Aragón y las comarcas.

En cumplimiento del mandato del art. 155.2 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, en la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, artículos 39 a 46, se prevén con detalle las transferencias financieras ligadas a los traspasos de funciones y servicios, se regula un Fondo de Cohesión comarcal de carácter finalista, para corregir eventuales desequilibrios, se prevé un Fondo para gastos de personal y la dotación para la puesta en marcha y el funcionamiento de las comarcas. La regulación de la financiación pasaría a los art. 59 a 70 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

Por consiguiente, está prácticamente culminado el proceso de comarcalización cuando el Estatuto de Autonomía de 2007 dio cobertura a las comarcas, que responden actualmente a un modelo que puede considerarse consolidado y estable.

En los casos de Cataluña y Aragón, las comarcas o consejos comarcales han servido para vertebrar íntegramente el territorio autonómico. La observación sobre la existencia de una cierta tensión interna en la configuración de la comarca puede predicarse de ambas comunidades, aunque en su formulación inicial se refiriese a Cataluña.<sup>75</sup> Aunque la comarca se configure como una entidad local expresamente dotada de autonomía, el grueso de sus competencias y de su financiación provienen de transferencias o delegaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma. La comarca se mueve entre la cooperación intermunicipal y la cooperación vertical, pero si en los aspectos orgánicos prima la primera, en sus aspectos funcionales y financieros la determinante es la segunda. Es más, en Aragón como en Cataluña es evidente que el impulso asociativo municipal genera espacios mucho más reducidos que el que por lo general se ha delimitado para las comarcas y, además, que en muchos casos las mancomunidades agrupaban a municipios de distintas comarcas, pese a la invocación reiterada de la existencia de vínculos históricos, geográficos y socio-económicos para la delimitación de cada territorio comarcal. El proceso de «comarcalización» queda así configurado como un producto del impulso autonómico y como un resultado de la necesidad sentida por la Comunidad Autónoma de «racionalizar» la Administración local de su territorio respectivo.

## **2. Jurisdicciones administrativas de la Administración de la Comunidad Autónoma sin relevancia estatutaria: TACPA y Consejo de Transparencia**

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León el Consejo Consultivo, órgano con relevancia estatutaria, ha asumido las funciones de tribunal administrativo de recursos contractuales. En la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Consejo consultivo, también órgano de relevancia

---

75 FONT I LLOVET, T.: «La comarca ...», cit. pp. 275, 285, 289 y passim.

estatutaria, asumió las competencias de un consejo de transparencia hasta su supresión, cuando se transfirieron al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma. En Aragón se ha defendido por la doctrina más cualificada que el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales dependiera, como órgano especializado, de la Cámara de Cuentas,<sup>76</sup> creando sinergias y garantizando su independencia. A partir de estos datos, podemos plantearnos si en el futuro estas funciones, que pueden calificarse como cuasi-jurisdiccionales o, directamente, como jurisdiccionales,<sup>77</sup> podrían encomendarse a alguno de los órganos existentes de relevancia estatutaria o, quizá, los órganos especializados que ya existen terminen entrando en el Estatuto a través de una futura reforma.

De acuerdo con la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las comunidades autónomas pueden determinar que un «órgano independiente» tenga encomendada la resolución de los recursos regulados en el art. 24 del propio texto legal cuando se interpongan contra resoluciones de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial. El Consejo de Transparencia de Aragón está regulado en el art. 37 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Se ha optado por darle una composición heterogénea, de miembros sin dedicación exclusiva, que pueden clasificarse en representantes de las instituciones de la Comunidad Autónoma (de las Cortes de Aragón, uno por cada grupo parlamentario; del Justicia de Aragón; del Consejo Consultivo; de la Cámara de Cuentas; del Gobierno de Aragón), de otras administraciones públicas (de las entidades locales uno, y otro nombrado por la Universidad de

---

76 GIMENO FELIÚ, J. M.: *Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La doctrina fijada por los órganos de recursos contractuales. Enseñanzas y propuestas de mejora*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters-Universidad de Zaragoza, 2016.

77 MARABEL, J. J.: «El carácter jurisdiccional de los tribunales de resolución de conflictos contractuales conforme a la jurisprudencia comunitaria», en *Revista de Derecho UNED*, núm. 21, 2017, pp. 529-549. TOSCANO GIL, F.: «La naturaleza jurídica particular de los tribunales administrativos de recursos contractuales: ¿administrativa, judicial o cuasijurisdiccional?», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022.

Zaragoza) y de la sociedad civil (agentes sociales, colectivos o asociaciones con mayor representatividad y asociaciones de defensa de los consumidores).<sup>78</sup> Se trata de una composición heterogénea, con miembros que en principio es esperable que tengan cualificaciones muy diferentes y, por tanto, puedan tener un peso muy desigual en las resoluciones, en las que la propuesta formulada tendrá en la mayor parte de los casos un peso determinante. Sin embargo, por su propia naturaleza se trata de funciones que podrían haber sido asumidas por El Justicia de Aragón, que tiene entre sus funciones la supervisión de la Administración, o por el Consejo Consultivo, que desempeña funciones cuasi-jurisdiccionales y cuyos miembros tienen una alta cualificación y una considerable experiencia en el funcionamiento de la Administración.

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA) se creó mediante la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón. Es evidente que la existencia de éste y otros órganos homólogos, de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas que han optado por crear tribunales propios, ha cambiado profundamente la realidad de la legislación de contratos públicos en España. Se ha pasado de una situación en la que, ante la inoperancia del control ejercido por los órganos judiciales contencioso-administrativos, la legislación era contemplada en la práctica como una suerte de *soft law* o derecho indicativo, disposiciones convenientes, pero no obligatorias –excepto en el caso de las transgresiones más graves, que podían dar lugar a una condena penal– a un derecho exigible y aplicable con carácter general, aunque subsistan ámbitos refractarios. El TACPA es una institución atípica: en una Comunidad Autónoma como Aragón en el que las instituciones tienen una marcada tendencia a la continuidad de su régimen jurídico, ha experimentado bandazos muy marcados tanto en su composición como en su competencia y ello en poco más de diez años de existencia.

---

78 Se trata de un heterocontrol en casi todos los casos: «contra las resoluciones dictadas por las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Cámara de Cuentas, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social, solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo», según el art. 32.6, no el recurso ante el Consejo de Transparencia de Aragón.

El TACPA está regulado en los art. 17 a 22 de la Ley 3/2011. El mandato de sus miembros será de seis años, insusceptible de renovación (art. 19.1), lo que constituye una norma muy positiva desde el punto de vista de la independencia del órgano. La composición, en el art. 18, en el que, de acuerdo con el texto vigente, se prevé un tribunal de tres miembros –que puede ser ampliado por el Gobierno, lo que no casa muy bien con la necesaria garantía de su independencia–, nombrados por Decreto, tras una convocatoria pública. Para ser presidente se requiere ser funcionario de carrera del Grupo A1, con la titulación en Derecho y experiencia superior a quince años «en la rama de Derecho Administrativo relacionada directamente con la contratación pública». Los mismos requisitos se exigen para ser vocal, aunque la experiencia exigida es sólo de diez años. Responde por tanto a un modelo funcionarial que no es habitual en la Comunidad Autónoma de Aragón, en la que tradicionalmente se ha optado por profesionales y altos funcionarios, sin régimen de incompatibilidades, para órganos como el Consejo Consultivo. En este caso, sin embargo, se establece un régimen de incompatibilidades que no es el de los funcionarios públicos, sino el de autoridades y altos cargos (art. 19.3), lo que hace el ejercicio de esas funciones incompatible incluso con la docencia en una institución pública (o privada). La Ley también añade, innecesariamente, que sus miembros «además, tendrán incompatibilidad con el desempeño de funciones directivas en los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales y con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal».

Hasta el Decreto-ley 3/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, para la profesionalización de los miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, el régimen era muy diferente. La previsión inicial de la Ley 3/2011,<sup>79</sup> que preveía también un tribunal con miembros en exclusiva (aunque con un régimen de incompatibilidades funcionarial, no de algo

---

79 Sobre la configuración inicial del TACPA, GIMENO FELIÚ, J. M.: «Notas sobre el Recurso Especial y su finalidad y las funciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón: su doctrina», en *Revista Documentación Administrativa*, n.º 288, septiembre-diciembre 2010, pp. 161-182. En ese mismo número de la revista pueden encontrarse artículos sobre los otros tribunales autonómicos y sobre el tribunal central.



cargo), no llegó a aplicarse: por Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se modificó la redacción original, previéndose en el art. 19.2 que: «El Presidente y los vocales tendrán incompatibilidad con todo mandato representativo, con el desempeño de funciones directivas en los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales y con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal. El Presidente y los vocales compatibilizarán su tarea con su puesto de trabajo en la Administración a la que pertenezcan». Con aquella regulación en vigor, un TACPA compuesto por profesores universitarios, funcionarios habilitados nacionales de Administración local, Abogados del Estado o altos funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, tuvo a todas luces un brillante desempeño.

La profesionalización del TACPA ha venido casi a coincidir en el tiempo con una reducción drástica del ámbito de sus competencias. En su redacción original, la Ley 3/2011 encomendaba al TACPA la asunción de los recursos contractuales especiales en materia de contratación previstos en la legislación del Estado cuando se interpusieran contra la Administración de la Comunidad Autónoma o alguna de las entidades locales aragonesas. Sin embargo, en aplicación de la reforma introducida por medio de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se estableció un umbral considerablemente más bajo: para los contratos de obras de importe superior a un millón de euros y de suministros y servicios superior a los 100.000 euros. El umbral bajaría todavía más con la reforma hecha por la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, hasta contratos de obras de valor estimado superior a 200.000 euros y de suministros y servicios superior a 60.000 euros, respondiendo a una clara voluntad de incrementar el control jurídico de la contratación pública. Sin embargo, por Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, se han vuelto a establecer los umbrales del recurso especial en lo exigido por la legislación básica que, como es evidente, no es disponible para el legislador autonómico. Es decir, se ha establecido el control mínimo jurídicamente posible. De acuerdo con el art. 44.1, a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el recurso sólo será posible contra los contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a 100.000 euros.

Puede establecerse la hipótesis de que si el TACPA hubiera estado integrado en alguno de los órganos con relevancia estatutaria, sea la Cámara de Cuentas, como se ha propuesto, o el Justicia de Aragón, o incluso si hubiera sido él mismo un órgano con relevancia estatutaria, esos bandazos tan atípicos en su composición y competencias no se habrían producido, al menos con esa intensidad.

#### IV. CONCLUSIONES: UNA EVOLUCIÓN HACIA LA ESTABILIDAD

Podría parecer que el criterio fundamental para que un órgano o institución hayan sido incluidos en el vigente Estatuto aragonés sería su correspondencia con un órgano o institución recogido en la Constitución. Existiría en este sentido una voluntad del legislador estatuyente aragonés de adaptar, en la medida de lo posible, la estructura institucional de la Comunidad Autónoma a la diseñada para las instituciones generales del Estado. Si esto fuera así y se mantuviera así, la evolución institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón habría llegado a su fin o, al menos, a un punto de estabilidad del que no sería fácil que llegara a salir. En esta relativa austeridad institucional el Estatuto de Autonomía de Aragón contrasta con otros estatutos de autonomía, especialmente con el valenciano, en el que han proliferado las instituciones propias. Sin embargo, puede convenirse que hay circunstancias que llevan a matizar esa idea.

En el entramado institucional aragonés, El Justicia de Aragón es una entidad aparte: sus connotaciones históricas, incluso identitarias, lo colocan en una categoría propia. Es un punto de conexión con las instituciones del antiguo Reino de Aragón: aunque la similitud sea nominal, no funcional, ello no le despoja de resonancias históricas. Ello ha tenido consecuencias jurídicas. La única institución que aparecía como categoría necesaria al margen de la Diputación General de Aragón y las Cortes de Aragón, se ha evitado cualquier tratamiento normativo que pudiera menoscabar en algo su relevancia, incluso se ha evitado su caracterización como comisionado parlamentario –algo común en figuras similares– para recalcar la existencia de una legitimidad propia de la figura del Justicia.

Dejando de lado El Justicia, excepcional como se ha dicho, las otras instituciones con relevancia estatutaria presentan claramente algunos elementos en común. Todas fueron creadas antes de su recepción en el

Estatuto de 2007, con la única excepción del Consejo de Justicia, que se quiso crear mediante su inclusión en el Estatuto y que todavía no ha tenido existencia efectiva. No existía antes del Estatuto de 2007 y sigue sin existir ahora. En cuanto al resto, con la inclusión en el Estatuto se ha buscado sin duda darles continuidad y garantías de autonomía funcional, por lo que quizá pueda esperarse una ampliación de las instituciones de relevancia estatutaria en futuras reformas del Estatuto de Autonomía de Aragón. En este sentido podría considerarse un modelo estable, pero en absoluto un modelo cerrado.

Ciertamente, algo que podría ser un obstáculo para esa expansión futura es que las instituciones aragonesas de relevancia estatutaria tienen casi en todos los casos una figura homóloga o semejante en la Constitución vigente. Sin embargo, existe la excepción del Consejo Local de Aragón, ente participativo con funciones de foro de debate interno entre Comunidad Autónoma y entidades locales y funciones consultivas externas, mediante la emisión de informes sobre algunas iniciativas legislativas, aunque las primeras parecen con mucho las más importantes. Su existencia es lo que permite hablar de un carácter abierto del modelo y de una posible evolución futura no limitada a cambios en el régimen de las instituciones de relevancia estatutaria ya existentes, sino también en la inclusión de otras nuevas.

Un elemento común a todas las instituciones de relevancia estatutaria es la estabilidad y continuidad de la regulación. Característica que podía apreciarse ya antes de ser incluidas en el Estatuto de Autonomía. Incluso instituciones que han cambiado de nombre, como el Consejo Consultivo, han mantenido constantes muy características en su regulación. Ello es todavía más claro en el caso del Consejo Económico y Social, que ha mostrado una extraordinaria estabilidad por contraste con los múltiples cambios que han experimentado en otras comunidades autónomas. Es muy probablemente la percepción de la estabilidad de las instituciones como un valor por nuestra clase política lo que está detrás de la inclusión de muchas de ellas en el Estatuto de Autonomía vigente.

Por último, las comarcas son un elemento muy característico de la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Aunque existen en otras comunidades autónomas figuras comarcales, como la Comarca

del Bierzo en Castilla y León, sólo en Aragón y Cataluña se ha comarcalizado todo el territorio. Las motivaciones son distintas, sin embargo. En el caso catalán parece haber tenido un peso considerable la superación, que finalmente no ha podido materializarse, de la organización provincial, mientras que en el caso de Aragón es una respuesta genuina al minifundismo municipal. Quizá por ello en la zona de Aragón en que ese minifundismo no existe apenas, como es el entorno de Zaragoza, la creación de una estructura comarcal ha sido especialmente difícil. De nuevo aquí, la estructura institucional se ha creado al margen del Estatuto. Las comarcas se mencionaban en el Estatuto aragonés de 1982, como en los de todas las comunidades autónomas peninsulares –excepto Navarra y el País Vasco, de ámbitos territoriales bastante pequeños– simplemente para mantener abiertas las opciones. En consecuencia, su inclusión en el Estatuto de 2007, ya generalizado el modelo comarcal a casi todo el territorio aragonés, responde a la misma impronta que la recepción del resto de instituciones de relevancia estatutaria: dotar de estabilidad y continuidad una institución de creación legal cuya experiencia y funcionamiento se valoran positivamente por la clase política aragonesa.

Santi Romano sostuvo que el Derecho preexiste a las normas, que las instituciones, que son los grupos sociales u organizaciones sociales que producen las normas sólo existen porque existe la idea del Derecho. El Derecho a su vez se compone de instituciones, no de normas, menos de normas imperativas. La evolución jurídica de las instituciones aragonesas, la casi universal estabilidad y prudencia en su conformación, es expresión de una concepción de lo que debe ser el Derecho, como lo es el propio Estatuto de Autonomía.