

AUTONOMÍA Y TERRITORIO: RETOS DE FUTURO

Lucía COFRADES AQUILUÉ
*Investigadora de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. PREMISAS INICIALES. 1. Distribución de la población sobre el territorio y el reto de la accesibilidad a los servicios en condiciones de igualdad. 2. Principios inspiradores orientados al logro del equilibrio territorial. 3. El alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local. III. TERRITORIO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN. IV. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y RETO DEMOGRÁFICO: ENTRE EL REAJUSTE DEL MARCO NORMATIVO Y LA REFORMA DE LA PLANTA MUNICIPAL. 1. La propensión hacia las técnicas de adaptación normativa para los municipios de exigua dimensión o la necesidad de potenciar la posición del ente local intermedio. 2. La apuesta por la reforma del mapa municipal. V. HACIA UNA ESTRATEGIA TRANSVERSAL Y DE CONJUNTO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO. VI. REFLEXIÓN FINAL.

I. PLANTEAMIENTO

La celebración de un nuevo aniversario del Estatuto de Autonomía debe ser aprovechada como una oportunidad para hacer balance y recapacitar sobre algunos de los desafíos a los que se enfrenta la Comunidad Autónoma de Aragón en un futuro próximo. Especialmente en un contexto como el presente, en el que la Administración Pública se halla en un momento que pretende ser transformador, y en el que elementos como la Administración electrónica, el teletrabajo o la creciente movilidad de las personas, condicionan el debate. Pero también por el impulso renovador propiciado por los Fondos *Next Generation EU*, en el que avanzar hacia una Europa más cohesionada social y territorialmente se erige como uno de los pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El propósito de este capítulo no es otro que el de ofrecer una modesta, aunque esperanzada, reflexión para contribuir a favorecer un debate abierto sobre el porvenir de la organización territorial de Aragón; lo que sin duda exige tener en cuenta que nuestra Comunidad Autónoma se caracteriza, desde hace bastante tiempo, por ser una región con significativos desequilibrios territoriales, que afectan a la cohesión social y territorial y, en último término a la igualdad de las personas, esencialmente a la de aquellas que desean continuar viviendo allí donde tienen su arraigo. Es por ello que cualquier reflexión sobre nuestra organización territorial ha de enmarcarse en el contexto de lo que se ha dado en llamar reto demográfico¹, profundamente vinculado al fenómeno de la despoblación, bien patente y notorio en un territorio como Aragón.

1 Concepto que sirve como enganche conceptual y en torno al cual se ha construido en los últimos años una política pública en los ámbitos estatal y autonómico. El reto demográfico y los efectos del fenómeno de la despoblación rural vienen ocupando una parte nada desdeñable del debate social y de la agenda política a lo largo de los últimos años. Señaladamente desde que se presentara la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2019). Sobre los antecedentes y naturaleza de la misma puede verse

Por lo que se refiere a la estructura seguida, se comienza realizando una serie de consideraciones iniciales, referentes a la incidencia de la distribución de la población en el acceso a los servicios en condiciones de igualdad, la existencia de una serie de principios constitucionales y estatutarios orientados al logro del equilibrio territorial, así como al alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local.

En un segundo momento, se apuntan las notas características más destacadas del territorio de Aragón y de la organización local aragonesa en el momento presente, haciendo especial referencia al margen del que dispone el legislador autonómico para configurar una organización territorial propia.

En tercer lugar, se atiende a la relación entre las estructuras político administrativas y el reto demográfico. A tal fin, se indaga en dos de las principales posibilidades, sin que ello suponga excluir la existencia de posibles fórmulas intermedias. La primera de ellas consistiría en la implementación del mecanismo rural de garantía o la adaptación normativa a la capacidad de los municipios de menor población acompañada de un cierto fortalecimiento de la Administración local intermedia o fórmulas de asociacionismo municipal. La segunda opción, algo más polémica, sería afrontar la reestructuración del mapa municipal con vistas a favorecer una Administración municipal vigorosa y con mayor capacidad de acción e influencia.

En cuarto lugar, se hace referencia al reto de articular una estrategia transversal y de conjunto para hacer frente al reto demográfico, para lo que se estima imprescindible, además de incidir sobre numerosas políticas sectoriales, aunar organización y ordenación territorial.

Finalmente, el capítulo se cierra con un apartado en el que se formulan unas conclusiones generales en relación al conjunto del mismo.

GÓMEZ BENITO, C. y MOYANO ESTRADA, E.: «La estrategia nacional frente al reto demográfico. Una política de Estado para un problema transversal de los territorios», *Mediterráneo económico*, núm. 35, 2022 (Ejemplar dedicado a: La España rural: retos y oportunidades de futuro), en especial pp. 445 y ss.

II. PREMISAS INICIALES

1. Distribución de la población sobre el territorio y el reto de la accesibilidad a los servicios en condiciones de igualdad

El acceso a un nivel similar de servicios en las zonas urbanas y rurales constituye más bien una ensalzable reivindicación² que una realidad efectivamente operativa. Según se desprende de un reciente estudio del Banco de España, el acceso a los servicios resulta considerablemente más sencillo para la población residente en zonas urbanas que para la que habita en el entorno rural, en especial en lo referente al acceso a los servicios locales³.

Pese a ser una justa aspiración, y por mucho empeño que se ponga en ello desde las distintas instancias implicadas, resulta difícilmente concebible una equivalencia estricta en el nivel prestacional de servicios públicos, incluso en el acceso a los servicios considerados básicos. Según se deriva de la evidencia empírica, resulta indiscutible que la concentración de la población favorece el acceso a los servicios públicos y privados⁴.

2 Instituciones como El Justicia de Aragón vienen reivindicando que los ciudadanos dispongan de un nivel de servicios semejantes con independencia del lugar en el que residan. Como botón de muestra véase el *Informe anual del Justicia de Aragón*, 2021, p. 205.

3 Véase ALLOZA, V. *et al.*: «El acceso a servicios en la España Rural», en *Documentos Ocasionales*, núm. 2122, Banco de España, en el que se pone de manifiesto que «las provincias predominantemente rurales en España presentan una menor disponibilidad de servicios locales que sus homólogas europeas en términos de la distancia al servicio más cercano del ciudadano medio».

4 Según apuntan investigaciones recientes, con carácter general la accesibilidad a servicios de interés general resulta relativamente favorable, por cuanto la generalidad de la población tiene acceso a los mismos en su propio municipio o a una distancia razonable, aunque, existen espacios en los que la accesibilidad se complica manifiestamente, lo que afecta fundamentalmente a las personas de tercera edad que residen en pequeños núcleos de población, habitualmente de montaña y con comunicaciones manifiestamente mejorables. Sobre esta cuestión véase GOERLICH GISBERT, F. J. *et al.*: *Distribución de la población y accesibilidad a los servicios en España*, Fundación Ramón Areces e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie), 2021.

La planta municipal española y el actual sistema de financiación local, no siempre permiten la adecuada prestación de servicios públicos por los municipios con menor capacidad⁵. De ahí que sea preciso recurrir a fórmulas de cooperación intermunicipal o a instancias supramunicipales, ya que su presupuesto no es sino la insuficiente capacidad económica y de gestión de los pequeños municipios.

Ahora bien, es preciso apuntar que el problema no se limita a los servicios públicos de competencia municipal (agua o residuos) o autonómica (sanidad o educación), sino que se extiende a servicios de carácter privado como el bancario⁶. Ante esta situación quizás sería interesante estudiar la conveniencia y oportunidad de una intervención pública dirigida a asegurar la accesibilidad presencial a las sucursales bancarias en zonas altamente despobladas⁷. No obstante, en lo referente a la accesibilidad de servicios privados conviene tener en cuenta que las dificultades no se

5 Tanto por la ausencia de medios humanos y materiales suficientes, como por el hecho de que la concentración de la población influye en el coste por habitante que conlleva la provisión de servicios en zonas escasamente pobladas. Sobre ello véase ALLOZA, V. *et al.*: *op. cit.*, nota 2, p. 9. En este sentido, cabe recordar que en Aragón el gasto medio municipal por habitante es hasta 13 veces superior según el lugar de residencia; en Zaragoza el gasto por habitante fue de 223 euros mientras que en los municipios de hasta 100 habitantes ascendía a 2.929 euros. Véase la *Memoria de Actuaciones del Ejercicio 2020 de la Cámara de Cuentas de Aragón*, p. 23.

6 En el año 2021 el porcentaje de población rural residente en municipios sin ningún tipo de servicio bancario presencial era del 11,2% en 2021 y el de población rural residente en municipios sin oficina bancaria de un 23,3%. Sobre ello véase ALONSO CARPINTERO, M. C., *et al.*: «La accesibilidad presencial a los servicios Bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, núm. 2215, 2022, p. 18.

7 Para ello cabe pensar en ciertos acuerdos y compromisos con las entidades financieras, así como en utilizar los mecanismos de *cashback* y *cash in shop* y, si se considerara conveniente incluso se podría estudiar la posibilidad de introducir la nota de la presencialidad de los servicios bancarios en las zonas deshabitadas acudiendo a la idea de su configuración como servicio de interés económico general. Si bien, conviene tener en cuenta que existe un consenso generalizado en entender que la actividad bancaria no se configura con carácter absoluto como un servicio económico de interés general, lo que no impide que algunos de los servicios que prestan las entidades de crédito encajan con naturalidad en este concepto. Sobre ello véase ESTEBAN RÍOS, J.: «La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios», en *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, núm. 3, 2022, p. 218; y PEMÁN GAVÍN, J. M^a.: *Derecho Sancionador Bancario*, Iustel, Madrid, 2022, pp. 28 y 29.

limitan a la insuficiencia de sucursales bancarias, sino que también hay escasez de otro tipo de servicios tales como las oficinas de farmacia, servicios de restauración o establecimientos comerciales⁸.

2. Principios inspiradores orientados al logro del equilibrio territorial

Junto al reconocimiento de la unidad y la autonomía, la Constitución Española estableció el principio de solidaridad (art. 2 CE), el cual se fortalece y concreta en el art. 138.1 CE al afirmar que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español».

En la misma línea, el Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) fija como uno de los principios rectores de las políticas de los poderes públicos de la Comunidad la promoción de «las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo (...)», el impulso de «una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses (...)» y la promoción de «la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad» (art. 20 EAAr). Asimismo, se fija expresamente como principio inspirador el equilibrio territorial y demográfico en relación con la competencia en materia de ordenación del territorio (art. 71.8 EAAr)⁹.

A su vez, estos principios se encuentran estrechamente vinculados al de igualdad. Evidentemente, no a la igualdad entendida en el sentido del art. 14 CE, sino a la igualdad territorial a la que se refiere el art. 139.1 CE, del que parece derivarse un cierto efecto uniformizador; si bien, a pesar de la indudable preocupación igualitaria que se desprende del mismo,

8 Véase ALONSO CARPINTERO, M. C., *et al.*: *loc. cit.*, pp. 22 y ss.

9 Con razón se ha dicho que, aunque disponemos de herramientas para hacer frente al fenómeno de la despoblación, difícilmente puede alcanzarse el «equilibrio demográfico» investido como principio inspirador de la política de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Aragón. Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «La lucha contra la despoblación rural», en SANTIAGO IGLESIAS, D., *et al.*: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 29-52.

no cabe deducir la existencia de un mandato de uniformidad en las condiciones de vida¹⁰.

3. El alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local

La Comunidad Autónoma de Aragón asumió competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 71.5 EAAr)¹¹, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1 CE. Ahora bien, como explicó en su momento GARCÍA DE ENTERRÍA, existe una relación internormativa entre los Estatutos de Autonomía y la Constitución, en términos de subordinación de aquellos a ésta, de manera que la determinación de competencias autonómicas lo es conforme al marco constitucional, el cual es ineludible¹². Por su parte, la relación entre los Estatutos de autonomía y la legislación básica no es tanto de jerarquía normativa como de adecuado reparto competencial. Como señaló ORTEGA ÁLVAREZ «la ley básica es servidora del espacio competencial reservado al Estado por la Constitución, del mismo modo que la ley de desarrollo lo es con relación al espacio competencial autonómico definido en el Estatuto»¹³.

El art. 149.1 CE opera como límite a las competencias autonómicas, de manera que la exclusividad competencial debe entenderse necesaria-

10 Sobre esto véase PEMÁN GAVÍN, J. M^º.: «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías», en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989, pp. 184 y ss.

11 El art. 71.5 EAAr dispone que Aragón ostenta competencia exclusiva «en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

12 Los Estatutos de Autonomía «están rigurosamente sometidos a la Constitución misma como normas subordinadas, y sólo en virtud de esa articulación, en la que adoptan una posición jerárquicamente subordinada, pueden alcanzar su eficacia propia». Sobre esto véase GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 89.

13 Véase ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Régimen local y Estatutos de Autonomía», en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, p. 44.

mente en términos matizados, por cuanto se hallan condicionadas por los títulos competenciales estatales susceptibles de incidir legítimamente sobre las mismas. El Estado, a partir de su competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18 CE), entendidas como las directrices generales sobre una materia comunes en todo el Estado¹⁴ puede incidir sobre la competencia autonómica en materia de régimen local¹⁵. De ahí que, en la medida que la competencia exclusiva autonómica no impide el pleno despliegue de las competencias básicas estatales, VELASCO CABALLERO se haya referido al régimen local como una competencia exclusiva «impropia»¹⁶.

Pero además el Estado goza de la competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (Art. 149.1.1 CE), un título susceptible de proyectarse sobre casi cualquier materia y con un indudable alcance homogeneizador y conectado, de algún modo, con el logro del equilibrio territorial a lo largo del territorio nacional¹⁷.

14 En este sentido la STC 25/1983, de 7 de abril, señala en su FJ 4 que por bases deben entenderse «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado». De este modo, cabe entender que «la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas».

15 Tal es así, que se ha entendido que corresponde al Estado, por la intrínseca relación existente entre la garantía institucional y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el establecimiento de un régimen local básico de general aplicación (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

16 Véase VELASCO CABALLERO, F.: «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Derecho Municipal 2021*, Madrid, 2022, p. 36.

17 Aunque el concepto de condiciones básicas es ampliamente elástico y posee un radio de acción potencial excepcionalmente espacioso, no puede equipararse a la normativa básica en una materia. Sobre ello véase PEMÁN GAVÍN, J. M^a.: «Artículo 149.1 y 149.1.1.ª: La cláusula de igualdad en las condiciones básicas» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. *et al.*: *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Vol. 2, tomo 2, 2018, pp. 1212 y ss.; y MARTÍN REBOLLO, L.: *Constitución espa-*

III. TERRITORIO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN

El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza (art. 2 EAAr). Nuestra Comunidad Autónoma se caracteriza por ser un territorio con importantes desequilibrios. Según se desprende del *Informe sobre la situación económica y social de Aragón*, elaborado por el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA), la densidad de población en Aragón se encuentra desmesuradamente por debajo de la media nacional y de la Unión Europea¹⁸.

Aragón cuenta con un total 731 municipios, de los que tan sólo 14 superan los 10.000 habitantes. La población está asimétricamente repartida en el territorio, como se desprende del dato de que la mitad de la población total de Aragón reside en Zaragoza (675.301 habitantes). Por su parte, el resto de capitales de provincia, Huesca y Teruel, agrupan 53.429 y 35.994 habitantes respectivamente. Por lo que se refiere a la distribución de la población en las comarcas y provincias, la homogeneidad no es menor¹⁹. Inevitablemente, esta realidad repercute en la capacidad de

Nota: (texto y contexto), conmemorativa del 40 aniversario de la Constitución de 1978, 2ª ed., Aranzadi, 2018. Sobre su amplia utilización en materia de distribución competencial resulta de interés la consulta de TUDELA ARANDA, J.: Derechos constitucionales y autonomía política, Civitas, Madrid, 1994.

- 18 Véase el *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Panorama económico 2021*, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón el día 11 de julio de 2022, p. 25, en el que apunta que «la densidad de la población en Aragón es de 27,8 habitantes por kilómetro cuadrado, solo por encima de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura, y muy lejos de la media nacional y de la Unión Europea de los 27, que se sitúan en 93,9 y 106,1 hab./km², respectivamente».
- 19 Provincias y comarcas son una realidad dotada de gran heterogeneidad en Aragón. Al respecto, véase el *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Panorama económico 2021*, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón el día 11 de julio de 2022, p. 25. El referido informe pone de manifiesto cómo la distribución desigual de la población resulta patente en las Comarcas y Provincias aragonesas, cuando apunta que «únicamente 7 comarcas aragonesas (de 33) se sitúan por encima de los 24 hab./km², y 17 de ellas se encuentran con una cifra igual o inferior a los 12,5 hab./km², desiertos demográficos o zonas escasamente pobladas. En contraposición, estaría la Central con 331,4 hab./km² (el año anterior era de 333,8). Por provincias, Teruel arroja la cifra más baja (9,1), Huesca (14,3) también está por debajo del promedio aragonés y Zaragoza lo multiplica por dos (56,0). Además, si no se consideran las capitales, estas

las entidades, así como en los medios humanos y recursos materiales disponibles, lo que, al fin y al cabo, condiciona su autonomía.

El art. 5 EAAr establece que Aragón estructura su organización territorial en municipios, comarcas y provincias. Aunque el propio Estatuto alude a la existencia de una organización territorial «propia» al hacer referencia a la competencia exclusiva de la Comunidad para configurar su organización territorial (art. 71.6^a EAAr), este término no debe llevar a equívocos con respecto al margen del que dispone la Comunidad Autónoma para configurar su organización local.

No puede desconocerse que los entes a los que la Constitución otorga autonomía –entre los que se encuentran municipios y provincias²⁰–, no dejan de ser Estado por cuanto su autonomía encuentra su fundamento en el texto constitucional. El artículo 137.1 CE garantiza la existencia de comunidades autónomas, municipios, provincias, no así la de otras entidades locales, ya que si bien en su artículo 141.3 recoge la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia, éstas no gozan de la protección de la llamada garantía institucional de la autonomía local²¹.

En este sentido, el Estatuto no puede sino diseñar un modelo territorial en el marco de las coordenadas trazadas por la Constitución²². De ahí que ORTEGA ÁLVAREZ afirmara que «los entes locales no forman parte

densidades disminuyen de modo más acentuado: en la turolense hasta los 6,9 habitantes, en la oscense hasta los 11,0 y en la zaragozana hasta los 17,9».

- 20 Si bien provincias y municipios están provistos de autonomía administrativa de distinto ámbito (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).
- 21 Como es conocido, la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3 precisa que «(...) la garantía institucional no asegura un contenido concreto (...) sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar».
- 22 En virtud de la primacía normativa del texto constitucional, la STC 18/1982, de 4 de mayo, señaló en su FJ 1 que el Estatuto de Autonomía «al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre, de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de

del ordenamiento jurídico autonómico, sino que lo local se constituye como un ordenamiento propio relacionado con el estatal y el autonómico bajo el principio constitucional de autonomía»²³ y que la Carta de Vitoria, aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en noviembre de 2004 con motivo del 25 aniversario de la Constitución de los Ayuntamientos Democráticos, afirmara que «los poderes locales son parte integrante del Estado y conforman uno de los tres niveles de su estructura administrativa gozando de plena autonomía en las funciones que les son propias y no siendo en ningún caso Instituciones de ámbito autonómico».

El municipio y la provincia son entidades locales territoriales (art. 3.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL)²⁴, constitucionalmente garantizadas, mientras que las comarcas son un ente local institucional ubicado entre el municipio y la provincia (art. 3.2.a LBRL)²⁵. Las comarcas son entidades con un eminente grado de interiorización autonómica, ya que su creación, transformación y, en su caso, supresión corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma. En el caso aragonés, las comarcas constituyen parte de la organización necesaria de la Comunidad Autónoma por cuanto su existencia generalizada en Aragón resulta preceptiva²⁶. La heterogenei-

los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

23 ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *op. cit.*, nota 12, p. 38.

24 Esta clasificación conlleva la atribución de las potestades y privilegios previstos en el art. 4.1 LBRL. Asimismo, están legitimadas para la impugnación de disposiciones o actos de las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, así como la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía (arts. 63.2 y 119 LBRL).

25 La LBRL no atribuye a estas entidades el haz de prerrogativas y potestades típicas de los entes territoriales, sino que remite a la legislación autonómica su concreción. Así, el art. 4.2 LBRL dispone que «lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación (...)».

26 El proceso de comarcalización aragonesa, emprendido al amparo de los arts.141.3 y 152.3 CE, supuso la descentralización administrativa y se llevó a cabo con la noble pre-

dad organizativa de las Comunidades Autónomas se produce básicamente en los entes locales intermedios, pero es limitada, en la medida que la Comunidad Autónoma tan sólo puede disponer de sus instituciones propias. De ahí se puede explicar que las comarcas se incorporaran al entramado de la Administración Local aragonesa sin revisar la organización anterior, fundamentalmente en relación con la provincia, amparada por la garantía institucional²⁷. Ahora bien, esta indisponibilidad de la provincia para el legislador autonómico no supone la existencia de un único modelo, puesto que es posible configurar regímenes provinciales diversos²⁸.

tensión de remediar los desequilibrios territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón. El artículo 83 del Estatuto establece que «las comarcas son entidades territoriales, constituidas por la agrupación de municipios limítrofes, vinculados por características e intereses comunes, fundamentales para la vertebración territorial aragonesa», y que a su cargo tienen «la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial».

- 27 Posiblemente no por voluntad del legislador, sino por no poder disponer de las diputaciones. De ahí se explica que en el dictamen de la comisión especial de estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés, se afirmara que «la puesta en marcha de las comarcas invita a reflexionar sobre el papel que hoy ocupan las provincias, y desde esa perspectiva, la comisión cree que pudiera pensarse en la conveniencia de alterar el régimen provincial, facultándose con ello la libre organización territorial interna de las Comunidades Autónomas» (BOCA núm. 312, de 1 de abril de 2003).
- 28 Como ha advertido VELASCO CABALLERO, F.: «Estatutos de autonomía y régimen local», *Fundación Manuel Giménez Abad*, 2009, p. 16, «la indisponibilidad de la provincia para los Estatutos de Autonomía no significa, según se apuntó antes, la existencia de un tipo único de provincia. Antes bien, la Constitución admite diversos modelos provinciales, estos sí abiertos a la regulación estatutaria. Si diversos Estatutos han configurado regímenes provinciales muy singulares (al límite incluso de una transformación funcional y orgánica radical) es, precisamente, porque la Constitución admitía ya directamente esta singularización».

Se facilita enlace: <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/estatutos-de-autonomia-y-regimen-local>

IV. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y RETO DEMOGRÁFICO: ENTRE EL REAJUSTE DEL MARCO NORMATIVO Y LA REFORMA DE LA PLANTA MUNICIPAL

Sin desconocer la existencia de posibles fórmulas intermedias y de cuantiosos matices, se exponen brevemente las dos grandes estrategias organizativas para afrontar el llamado reto demográfico desde el plano de la Administración local²⁹. Como se verá, la decisión de optar por una u otra es una decisión que compete en buena medida al legislador autonómico.

1. La propensión hacia las técnicas de adaptación normativa para los municipios de exigua dimensión o la necesidad de potenciar la posición del ente local intermedio

Han transcurrido algo más de dos años desde la fecha (18 de junio de 2020) desde que la entonces Ministra de Política Territorial y Función Pública, compareciera ante la Comisión de Entidades Locales en el Senado para anunciar la intención del Gobierno de España de modificar la LBRL, para incorporar, junto al régimen organizativo específico del Título X³⁰, un marco normativo para los municipios de menos de 5.000 habitantes que han dado en designar Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población. Si bien, en el momento presente (finales de octubre de 2022) el anteproyecto de ley sobre el mismo todavía no se ha dado a conocer oficialmente, pese a haberse anunciado en reiteradas ocasiones desde el Ministerio de Política Territorial. En esta línea de actuación pa-

29 No se está sugiriendo que a través de estas reformas administrativas se solucionaran los perniciosos efectos derivados del proceso de despoblación rural, en el que convergen muy variadas dimensiones y resulta extraordinariamente complejo encontrar una solución concluyente.

30 En el título X de la LBRL (arts.121 a 138), se establece un régimen organizativo específico para los municipios con población superior a 250.000 habitantes, municipios capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas, y municipios cuya población supere los 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en estos dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos. Por su parte, el régimen especial de Madrid y Barcelona, se prevé en la disposición adicional sexta.

rece que se encuadra igualmente la intención de la Comunidad Autónoma de Cataluña de elaborar una Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, así como un Estatuto Especial de los Municipios Rurales.

Estas iniciativas, que se enmarcan dentro de lo que se ha dado en llamar «mecanismo rural de garantía», parecen abrirse a la posibilidad de configurar un régimen adaptado a los municipios con escasa capacidad de gestión, creando marcos normativos aproximados a la realidad, para que cada nivel de gobierno pueda cumplir su finalidad. Para ello será necesario la revisión sistemática del conjunto de políticas sectoriales, entre las que cabe incluir, entre otras muchas, la legislación de contratos, de procedimiento administrativo y de subvenciones. En todo caso, será necesario analizar hasta qué punto puede el Estado entrar a regular esta adaptación a partir de la legislación básica estatal desde una perspectiva competencial, pues no pocas materias son susceptibles de incidir sobre competencias típicamente autonómicas. Específicamente, sobre la competencia de las Comunidades Autónomas para regular los regímenes municipales especiales³¹.

En realidad, se trata de una posibilidad ya prevista en la normativa de régimen local. Concretamente, el art. 30 LBRL establece que las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en dicha Ley, pueden establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural³². No obstante, las Comunidades Autónomas apenas han hecho uso de su competencia para incidir en esta materia hasta el momento presente. Así, en el caso de Aragón, aunque se prevé un régimen simplificado para los municipios con población inferior a 1.000 habitantes, apenas se

31 Sobre ello, véase CARBONELL PORRAS, E.: «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, 2021, pp. 65-70.

32 El régimen local ya contempla de alguna manera la diversidad municipal existente. Sobre ello véase VELASCO CABALLERO, F.: «Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», en *Anuario de Derecho Municipal 2019*, núm. 13. Cuestión distinta es, como apunta CARBONELL PORRAS, E.: *loc.cit.*, nota 30, p. 65., que no se haya prestado la atención debida a este asunto.

concreta su contenido (art. 58 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en adelante LALA)³³.

El legislador entiende que la idea de un estatuto jurídico específico para los municipios pequeños responde a la aspiración de preservar el inframunicipalismo, pues concibe que su mantenimiento contribuirá a mitigar la despoblación rural y defender la posición de los gobiernos locales, si bien resulta cuando menos complicado entender que una modificación en el régimen jurídico que rige a los municipios con población inferior a 5.000 habitantes contribuya a afianzar población en el territorio³⁴.

Parece que estas tendencias tratan de reconocer la incapacidad de los municipios con menores dimensiones y, en consecuencia, aceptar la si-

33 Si bien la legislación local autonómica reconoce la dificultad del pequeño municipio y la conveniencia de una legislación específica, la solución que aporta resulta insuficiente, ya que como norma general tan solo se alude a la simplificación de la normativa, organizativa y de funcionamiento, pero sin especificar en qué consiste la misma. Sobre esto véase TORNOS MAS, J.: «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 56, 2021, pp. 65 y ss.

Se transcribe literalmente el art. 58 LALA, sobre el régimen simplificado para los municipios de población inferior a 1.000 habitantes: «Los municipios de población inferior a 1.000 habitantes podrán acogerse a un régimen simplificado de funcionamiento, que se ajustará a los siguientes principios: a) La organización complementaria responderá a criterios de sencillez y participación ciudadana. b) La Diputación General de Aragón elaborará un Reglamento Orgánico tipo de carácter supletorio. c) Modelos-tipos de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales. d) Asistencia técnica y administrativa por otras Administraciones. e) Fomento de las agrupaciones secretariales y de otro personal. f) Un régimen presupuestario y contable simplificado».

34 Si bien, tal y como sostiene con todo acierto TORNOS MAS, aunque «la respuesta política a la despoblación de los municipios se suele identificar con la necesidad de reformar el estatuto de los pequeños municipios o de los municipios rurales, lo que sin duda puede ayudar a reducir su pérdida de habitantes», se entiende que «esta reforma, necesaria, es insuficiente en sí misma. La modificación del régimen jurídico del pequeño municipio podrá reforzar la subsistencia de esta entidad local, pero ello no significa que sus habitantes quieran seguir siendo sus habitantes», véase TORNOS MAS, J.: *op. cit.*, nota 32, p. 58.

En sentido similar se expresa CARBONELL PORRAS, quien entiende que, aun siendo una realidad relacionada, es una cuestión distinta a la lucha contra la despoblación rural; al tiempo que sostiene que tampoco queda claro qué cuestiones es preciso modificar en el régimen jurídico de los municipios con menor población para contribuir a su revitalización y fijar población en el territorio. Véase CARBONELL PORRAS, E.: *op. cit.*, nota 30, pp. 58-70.

tuación. De ahí que resulte razonable recurrir a las fórmulas de asociacionismo municipal³⁵ o a las entidades locales intermedias³⁶.

Hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), los municipios que carecían de la capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos obligatorios debían asociarse. Por tanto, se priorizaban las fórmulas asociativas frente a las entidades locales intermedias. Sin embargo, con la LRSAL se invirtió la predilección, de modo que serían las entidades locales intermedias las que optarían entre la gestión compartida a través de mancomunidades y consorcios o bien por la prestación directa a través de sus propios servicios³⁷. Aunque se ha dicho que la LRSAL fracasó en su intento de

35 Entre las fórmulas de asociacionismo municipal encontramos las mancomunidades y los consorcios, siempre que la cooperación sea entre entidades de distinto nivel. La diferencia entre los consorcios y las mancomunidades la encontramos fundamentalmente en su composición subjetiva: frente a la homogeneidad de la mancomunidad, integrada exclusivamente por municipios, el consorcio se abre a otras Administraciones y entidades privadas. En no pocos casos, los consorcios se erigen como la fórmula más versátil para determinadas necesidades. Por lo que se refiere a su objeto, la diferencia entre ambas formas de cooperación es bastante difusa. En cualquier caso, puede decirse que con carácter general los consorcios tienen un espectro más amplio, dado que sirven para finalidades de «interés común» (art. 118 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP), mientras que el objeto de las Mancomunidades parece limitarse a la ejecución de obras o servicios (art. 44 LRJSP). Las mancomunidades de municipios gozan de la condición de entidad local no territorial (art. 3.2.c LBRL) y capacidad jurídica plena para el cumplimiento de sus fines (arts. 140 CE y 44 LBRL).

Según los datos del registro de Entidades Locales, en Aragón hay actualmente 36 mancomunidades de municipios, 10 en Huesca, 17 en Zaragoza y 9 en Teruel.

36 Recuérdese que en la última reforma local (LRSAL) se pretendió reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes; cuestión distinta es valorar la efectividad real de esta reforma, que parece no haber sido demasiada. Tal y como se desprende de su propia Exposición de Motivos se centró casi en exclusiva en el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector de todas las actuaciones de las Administraciones Públicas (art. 135 CE y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

37 El Dictamen de 22 de mayo de 2014, del Consejo de Estado, advirtió de la posible inconstitucionalidad del precepto y recomendó al Gobierno promover un cambio del art. 26.2 LBRL. Posteriormente, la STC 111/2016, de 9 de junio, señaló que únicamente puede aplicar la «coordinación» si el Municipio concede expresamente su aprobación. La STC 168/2016, de 6 de octubre, clarificó de alguna manera el alcance del art. 26.2 LBRL, señalando que el mismo hace referencia «a una variedad muy indefinida de fór-

organizar la supramunicipalidad y con ella el papel de las diputaciones provinciales³⁸, no es menos cierto que las diputaciones provinciales y entidades equivalentes, convenientemente reajustadas, pueden ser un instrumento de gran utilidad para la articulación de la organización local en el contexto de la lucha contra la despoblación rural³⁹.

mulas de cooperación o “coordinación voluntaria” que puede “proponer” la diputación provincial y aceptar el municipio titular del servicio». En definitiva, que las diputaciones provinciales o entidades equivalentes no tienen el deber de asumir la gestión de los servicios y que, en cualquier caso, el municipio puede contradecir las fórmulas de cooperación planteadas por la diputación provincial.

Con todo, es preciso apuntar que este precepto sigue siendo, a día de hoy, cuando menos, polémico, especialmente en relación con el alcance de la «coordinación» de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes sobre los municipios. Véase ZAFRA VÍCTOR, M y FRANCO JIMÉNEZ, T.: «La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, 2022, pp. 139-154.

38 Véase SÁNCHEZ MORON, M.: «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?» entrada del 23 de febrero de 2017, blog la Administración al día, INAP. También disponible en el núm. 65 de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, 2017. Accesible desde el sitio web del INAP: [¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales? \(inap.es\)](http://www.inap.es)

39 Como en su día apuntó MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: «Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, p. 505, quizás sea precisa «una profunda reconsideración por parte de las propias Diputaciones de su organización y de sus modos de actuar que, entiendo, deben abandonar el plácido papel de benéficas distribuidoras de fondos entre los municipios, para actuar, con las dificultades y riesgos que ello comporta, de modo mucho más operativo a como actualmente lo hacen en la prestación directa de no pocos servicios».

Por su parte, MARTÍNEZ PALLARÉS sostiene con buen criterio que «las Diputaciones Provinciales, debidamente reajustadas y actualizadas», pueden ser un buen instrumento para la adecuada articulación de la Administración Local «sin necesidad de poblar nuestro territorio de un tupido entramado supramunicipal, en lujuriosa expansión». Sobre esto véase MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L.: «La planta local tras la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: esperando a Godot», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, p. 78.

Más recientemente, CARBONELL PORRAS, E.: «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 56, 2021, pp. 84-117, ha puesto en valor el potencial de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en la lucha contra la despoblación.

En definitiva, si se opta por la subsistencia de los pequeños municipios y, en consecuencia, por adaptar la normativa a sus efectivas capacidades, se requiere intensificar el protagonismo de las Administraciones locales intermedias o potenciar las fórmulas de asociacionismo municipal.

En ese contexto, y dado el carácter necesario de las comarcas en Aragón convendría prestar especial atención a su delimitación funcional y engarce institucional con las diputaciones provinciales⁴⁰. En este sentido, quizás debería estudiarse la posibilidad de hacer uso de la previsión del art. 85.3 EAAr para aprobar una distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles.

2. La apuesta por la reforma del mapa municipal

Últimamente, el debate sobre la conveniencia de reconducir la planta municipal y la cifra de población mínima que avale su viabilidad se ha visto moderadamente reavivado como consecuencia del proceso de fusión seguido por dos municipios de Badajoz: Don Benito y Villanueva de la Serena, ambos de dimensión no precisamente reducida.

Lo cierto es que los intentos de reconducir la planta municipal española no son ni mucho menos un fenómeno novedoso, sino que comienzan poco después de la inicial andadura de nuestro constitucionalismo⁴¹. Acreditados *iuspublicistas* han defendido en momentos históricos bien distintos la disminución del número de municipios por distintos motivos,

40 No insisto aquí sobre la problemática convivencia entre diputaciones y comarcas en Aragón, tema que he desarrollado ya en COFRADES AQUILUÉ, L.: «El papel de las diputaciones provinciales en la reforma local pendiente: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 57, 2021, pp. 72-118.

41 Fue a partir de 1845 cuando se apostó más decididamente por reconducir la planta territorial local a fin de abordar la cuestión de los pequeños municipios, y no será hasta 1924, con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, cuando se consolide y asiente la concepción que aboga por el carácter natural del municipio.

entre los que cabe aducir a su insostenibilidad económica, su ineficiente gestión e incluso su inoperatividad democrática⁴².

No obstante, en general las tendencias actuales conciben las políticas de reestructuración municipal como un medio para la consecución de municipios con un tamaño apropiado. Así, según subraya LÓPEZ RAMON, la reforma del mapa municipal se debe concebir como una herramienta «para sostener un territorio vertebrado autónomamente, esto es, organizado en entidades locales democráticas, y capaces de realizar las infraestructuras y de prestar los servicios que se requieren para el desarrollo territorial equilibrado»⁴³. En definitiva, de alcanzar una Administración local vigorosa y basada en el principio de subsidiariedad. Si bien, otro sector doctrinal igualmente autorizado cuestiona con sólidos argumentos la utilidad de negar una Administración propia a los municipios de escasa población por cuanto ello no implica, como apunta REBOLLO PUIG, que necesariamente «vaya a existir una escuela ni un centro de salud ni una modesta oficina de correos o una estación de autobuses»⁴⁴.

42 Entre otros y sin ánimo de exhaustividad, ALBI CHOLBI, F.: *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966; JORDANA DE POZAS, L.: «La previsible alteración de nuestra división territorial», en *Revista Estudios de la Vida Local*, núm. 155, 1967; PARADA VÁZQUEZ, R.: «La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal», en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007; COSCULLUELA MONTANER, L.: «Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 157, pp. 11-19, 2013; LÓPEZ RAMÓN, F.: «Por la reforma del mapa municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 167, 2014; y más recientemente MORENO GONZÁLEZ, G.: «La necesaria reforma de la administración local: despoblación, desarrollo y territorio desde los municipios» (entrada del 6 de octubre de 2020, Blog de la Fundación Manuel Giménez Abad), accesible desde: LA NECESARIA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: DESPOBLACIÓN, DESARROLLO Y TERRITORIO DESDE LOS MUNICIPIOS | Fundacion Manuel Gimenez Abad (fundacionmgimenezabad.es)

La refutación de algunas de estas ideas puede verse en REBOLLO PUIG, M.: «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, 2008, pp. 151-206, con argumentos sin duda convincentes.

43 Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 313-314, p. 99.

44 Véase REBOLLO PUIG, M.: *loc. cit.*, nota 41, p. 180.

Igualmente, hemos tenido noticias de que el Gobierno de España alienta a los municipios más pequeños a la fusión, si bien dice respetar la autonomía de los municipios de celebrar consultas populares para asuntos de su competencia, entre los que, afirma, se encuentra la fusión o agregación voluntaria de municipios⁴⁵. En este sentido, y habida cuenta del fracaso histórico de las medidas para promover la fusión voluntaria de municipios en España, cabe preguntarse si es jurídicamente posible proceder a una alteración forzosa de los mismos⁴⁶ y, en su caso, a qué nivel de Gobierno le correspondería llevarlo al efecto.

La Constitución Española de 1978 estableció que la competencia para alterar los términos municipales corresponde a las Comunidades Autónomas (artículo 148.1. 2º CE); competencia que fue asumida por éstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ahora bien, esta competencia debe entenderse sin perjuicio de la competencia atribuida al Estado para legislar sobre la regulación básica de su propia estructura (STC 214/1989), dado que el Estado es competente para el establecimiento de las bases a las que ha de «sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1. 18.ª de la Constitución (...)».

En todo caso, la competencia para modificar los términos municipales corresponde al legislador autonómico, de modo que serán las propias Comunidades Autónomas las que, si así lo desean, desarrollen políticas

45 Véase la noticia «El Gobierno anima a pueblos con pocos habitantes a fusionarse y plantea medidas dirigidas a mejorar su financiación», COPE, 10 de abril de 2022. Se facilita enlace: El Gobierno anima a pueblos con pocos habitantes a fusionarse y plantea medidas dirigidas a mejorar su financiación - España - COPE.

46 En principio el único precepto que contempla expresamente la fusión obligatoria es el art. 116 bis LRBRL, donde la decisión final sobre la fusión queda en todo caso en manos de la Comunidad Autónoma. Si bien no es este el supuesto que nos concierne, puesto que básicamente responde a la respuesta del legislador frente al incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sobre la fusión como sanción véase PALOMAR OLMEDA, A.: «La supresión-fusión de Municipios», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 37, 2015, pp. 225-265; y CARBONELL PORRAS, E.: «La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 5-21.

activas tendentes a la alteración de los términos municipales⁴⁷. No obstante, el art. 13.3 LBRL faculta al Estado para emprender medidas de fomento de la fusión de municipios, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales⁴⁸, si bien este precepto no puede impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas propias en una materia para la que ostentan competencia exclusiva⁴⁹. En definitiva, el Estado no puede unilateralmente y mediante ley llevar a cabo este tipo de procedimiento, aunque sí que puede fijar criterios para ello⁵⁰ y fijar, si lo considera oportuno, la cifra de población mínima⁵¹.

Por lo que se refiere al marco normativo en el momento presente, la regulación básica para la alteración de términos municipales se contempla en los artículos 13 y ss. LBRL. Junto a ello, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RPDT) establece un procedimiento para la alteración de términos municipales de aplicación supletoria de la legis-

47 En general, se considera que el ámbito autonómico es el más adecuado para llevarlo al efecto, especialmente si se tiene en consideración la diversidad de los mapas municipales existente en las distintas Comunidades Autónomas y aun dentro de cada una de ellas.

48 En este sentido, tanto el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio como la STC 103/2013, ratificaron la constitucionalidad de la potestad del Estado para articular medidas de fomento a tal efecto.

49 Así lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, aunque lo cierto es que apoyándose en que «la legislación básica sigue optando en este punto por no establecer las directrices fundamentales de un plan general de reestructuración del mapa municipal español» (STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, FJ 6), de modo que cabe preguntarse cuál sería la postura del Tribunal Constitucional en el caso de que el Estado decidiera intervenir de un modo más decidido. Sea como fuere, cabe entender que las competencias transversales estatales no pueden impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas propias en materias en las que ostentan competencia exclusiva.

50 El art. 13.3 LBRL dispone lo siguiente: «Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales». Sobre esta cuestión véase JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local 2012, p. 55.

51 La competencia para fijar la cifra de población mínima corresponde al Estado (SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 y 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6).

lación autonómica conforme art. 149.3 CE. En cuanto a la regulación aragonesa en la materia, resulta especialmente significativo el énfasis que hace el legislador en torno a la participación de las entidades locales (art. 7.2 LALA)⁵².

Sin que resulte procedente entrar en esta ocasión en los detalles del debate acerca de la posibilidad de acometer una alteración forzosa del término municipal sin violentar la autonomía local constitucionalmente garantizada, debemos al menos apuntar las ideas centrales sobre si, desde un plano estrictamente jurídico, es rigurosamente necesario el consentimiento de los municipios afectados.

Pues bien, la protección que a las entidades locales otorga la conocida como garantía institucional de la autonomía local, garantiza su existencia frente al legislador ordinario, pero «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar» (STC 32/1981). De este modo, la garantía institucional no garantiza la continuidad de todos y cada uno de los municipios, pues la garantía institucional hace alusión a la entidad municipal como institución y no a cada uno de los municipios existentes.

Así, en términos generales, la doctrina que se ha ocupado de analizar este asunto ha considerado que autonomía local es compatible con posi-

52 El art. 7.2 LALA dispone lo siguiente: «Cualquier alteración de los términos municipales deberá tener como fundamento las siguientes finalidades:

- a) Disponer de una base territorial que mejore la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de los servicios públicos esenciales y obligatorios.
- b) Favorecer el autogobierno y la participación, en relación con la población y sus condiciones de asentamiento sobre el territorio, y
- c) Adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población, de forma que permitan la representación de una colectividad con conciencia de tal y con unos específicos valores históricos y tradicionales».

bilidad de alterar términos municipales⁵³ siempre que se dé trámite de audiencia a los municipios afectados⁵⁴.

En definitiva, lo que interesa señalar es la posibilidad teórica de que se ponga en marcha una auténtica descentralización hacia municipios desde el ámbito autonómico, por cuanto éste puede alterar los términos municipales e incidir sobre el marco competencial de las entidades locales de su ámbito territorial, habida cuenta de que es el legislador sectorial autonómico quien configura el protagonismo de las entidades locales en no pocas materias. Por tanto, si así lo desea, el legislador autonómico puede contribuir a potenciar y dotar de vida la autonomía municipal dentro del marco constitucional, cuanto la misma ofrece un amplio margen de configuración. En todo caso, no puede desconocerse que, para constituir efectivos gobiernos locales, resulta de vital importancia una revisión de su sistema de financiación⁵⁵.

53 Entre los autores que sostienen que no se exige la aprobación por parte de las entidades afectadas véase PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, p. 146; y ESCUIN PALOP, C.: «La alteración de los términos municipales», MUÑOZ MACHADO, S., (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 1856-1857. En el lado opuesto, CASTELLS ARTECHE sostiene que no es posible en el caso de que la población afectada se manifieste en ese sentido, dado que «de hacerse impositivamente y sin contar con la libre voluntad de los afectados, difícilmente pueda resistir a la garantía institucional». Véase CASTELLS ARTECHE, J. M.: «La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales», en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, p. 2179.

54 Esta exigencia es pacíficamente aceptada por cuanto enlaza claramente con los requerimientos de la Carta Europea de la Autonomía Local. Véase REBOLLO PUIG, M.: *op. cit.*, nota 41, p. 157. La necesidad de otorgar audiencia a los municipios afectados queda recogida en el art. 13.1 LBRL: «La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera (...)».

55 Sobre esto véase VELASCO CABALLERO, F.: «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022.

V. HACIA UNA ESTRATEGIA TRANSVERSAL Y DE CONJUNTO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO

Con independencia de la opción organizativa que se adopte, se considera de vital importancia asociar organización y ordenación territorial para impulsar la dinamización del medio rural y aproximarnos al complejo logro del equilibrio demográfico⁵⁶. Como es conocido, la política de ordenación del territorio es una competencia exclusiva autonómica (arts. 148.1. 3º CE y 71. 8º EAAr), pero nada imposibilita que el Estado establezca criterios básicos para el conjunto del país mediante el uso de competencias transversales del art. 149.1 CE⁵⁷, si bien no puede impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas territoriales plenas⁵⁸. Otro aspecto a considerar por el legislador autonómico es el respeto a la autonomía local, puesto que el urbanismo –competencia autonómica, pero con una marcada impronta municipal⁵⁹–, aunque sirve

56 Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «La lucha contra la despoblación rural», FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2019*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020, pp. 144-146; y MIGUEZ MACHO, L.: «La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia», en *Práctica urbanística*, núm. 164, 2020.

57 Aunque la Constitución no se refiere explícitamente a una competencia del Estado para la planificación territorial –salvo en cierta medida en el art. 131.1 CE en relación con la planificación económica–, le confiere extensas posibilidades de incidir en el desarrollo territorial a través de títulos competenciales de carácter transversal (art. 149.1 CE). Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «Planificación territorial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987, pp. 127-177.

58 La STC 61/1997, de 20 de marzo, advierte en su FJ 6 que la competencia en materia de urbanismo –y, por extensión, la de ordenación del territorio y vivienda–, aunque se configura como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, «ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podría legitimar una regulación general del entero régimen del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...)».

59 La competencia en materia de urbanismo constituye sustancialmente una competencia municipal (art. 25.2.a LBRL). La ordenación urbanística del territorio municipal es una tarea que primordialmente corresponde al municipio. Ahora bien, dado que la Constitución no determina el quantum de competencias, no existe un blindaje competencial en favor de los entes locales. Por ello, las Comunidades Autónomas pueden ensayar diversas alternativas susceptibles de dar lugar a diversos modelos urbanísticos sin que en ningún caso la elección del modelo pueda comportar la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Sobre los modelos existentes en la

a un fin distinto⁶⁰, se proyecta sobre el mismo ámbito que la ordenación del territorio⁶¹.

Aragón ha hecho uso de competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio para afrontar la despoblación rural, mediante la directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación⁶².

En el momento presente, es comúnmente aceptado que no es posible abordar el fenómeno de la despoblación mediante medidas descoordinadas entre sí, sino que se precisa una actuación planificada capaz de integrar diversas políticas sectoriales. En esta línea, se enmarca el acuerdo sobre las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2019), elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrito al Ministerio de Política Territorial. Se trata de un documento de índole política en el que se identifican siete

actualidad véase RANDO BURGOS, E.: «El planeamiento urbanístico a escala supralocal», en *Práctica Urbanística*, núm. 174, 2022.

- 60 Por su propia finalidad, la ordenación del territorio no se ciñe a los límites del término municipal, por cuanto aspira a estructurar el territorio fijando los usos del suelo y procurando el equilibrio territorial (STS 77/1984). Por su parte, el urbanismo persigue fijar las «políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde, deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio de disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos para lograr tal objetivo» (STS 61/1997).
- 61 Habida cuenta de las dificultades conceptuales que entraña la distinción entre planificación territorial y planificación urbanística, con carácter general se ha impuesto el criterio formal de que la planificación del territorio es a escala supramunicipal mientras que el urbanismo lo es a escala municipal. Véase MENÉNDEZ REXACH, A.: «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional», en *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 17, núm. 50, 2015.
- 62 En virtud de la competencia propia del art. 71.8º EAAr, se aprobó la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA), cuya redacción actual es la establecida por el texto refundido aprobado por Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre y su ulterior modificación parcial por Decreto-ley 1/2017, de 3 de febrero. Igualmente, y conforme a lo previsto en los arts. 17 y ss. LOTA, se aprobó, mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA). Además, a fin de profundizar en la misma se adoptó la directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación mediante Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón.

objetivos transversales⁶³ y diversas líneas de acción, e indica su propósito de promover un proyecto de país⁶⁴.

Por su parte, la Administración aragonesa, en el marco de sus competencias, igualmente habrá de adoptar medidas que contribuyan a mitigar los efectos de la despoblación rural, entre otras, en materia de conectividad, agroalimentación, vivienda, infraestructuras viarias, sanidad y educación. A tal efecto, y para adaptar la Ley 45/2007 de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en la Comunidad Autónoma de Aragón se está tramitando un proyecto de ley de dinamización del medio rural de Aragón⁶⁵, a fin de establecer un marco normativo de medidas junto con mecanismos de impulso y mejora a fin de «garantizar los servicios mínimos básicos y esenciales e impulsar las actividades socioeconó-

63 Los objetivos transversales son los siguientes: 1.- Garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020. 2.- Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio. 3.- Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social. 4.- Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos. 5.- Eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos. 6.- Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios, sin exclusiones, en escenarios de oportunidades. 7.- Alinear las líneas de acción y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030. Accesible desde: La Moncloa. 29/03/2019. Estrategia Nacional frente al Reto demográfico [Consejo de Ministros]

64 Se ha reprochado que la misma no toma en consideración la evidencia empírica y analítica, ni repara en la considerable bibliografía relevante en la materia. Sobre ello, véase SÁEZ PÉREZ, L. A.: «Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España», en *Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, núm. 33, 2021, pp. 7-34.

65 El Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 9 de abril de 2022, adoptó aprobar el referido proyecto y remitirlo a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria con arreglo al procedimiento legislativo común. El día 12 de abril de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1 del Reglamento de la Cámara, la Mesa de las Cortes procedió a la calificación del Proyecto de Ley de dinamización del medio rural de Aragón y ordenó su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón. Frente al mismo se han presentado un total de 328 enmiendas parciales.

micas con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equivalente para todos los habitantes del territorio aragonés cualquiera que sea su lugar de residencia» (art. 1).

Como no puede ser de otro modo, aunque solo sea por su *ratio legis* el proyecto aragonés resulta irreprochable. En cambio, quizás resulte algo más cuestionable que, al igual que la mayoría de leyes autonómicas aprobadas con este fin, escasamente se repare en el papel de las entidades locales intermedias más allá de genéricas referencias a la colaboración, cooperación y actuación coordinada⁶⁶.

En todo caso, se quiere llamar la atención sobre la excesiva producción normativa en torno a esta problemática y su escasa implementación. El *Informe sobre la despoblación de Aragón del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales* advierte que «hay una brecha enorme entre lo dicho y lo hecho en las últimas décadas en sede autonómica. El grado de ejecución del Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón (2000), documento central, no sólo por la amplitud de sus contenidos sino por la unanimidad con que se votaron todas las resoluciones que lo inspiran, ha sido muy escaso y deslavazado, sin que llegara a materializarse en una acción estratégica y coordinada relevante»⁶⁷.

66 El art. 10 del proyecto aragonés, relativo a cooperación institucional, prevé en su primer apartado lo siguiente: «El Gobierno de Aragón promoverá con la Administración General del Estado y sus organismos o entidades públicas dependientes, comunidades autónomas y con las entidades locales aragonesas, la formalización de cuantos instrumentos de colaboración y cooperación interinstitucional sean necesarios para la aplicación y gestión de las políticas públicas de dinamización, desarrollo territorial, reto demográfico y lucha contra la despoblación, procurando la máxima eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios». Por su parte, el apartado segundo dispone que «La Comisión delegada del Gobierno para la Política Territorial promoverá la creación de las comisiones sectoriales que considere necesarias con las Diputaciones Provinciales y los Consejos comarcales para impulsar de manera coordinada, con pleno respeto a la autonomía local, los objetivos previstos en esta ley a través de actuaciones conjuntas de dichas administraciones».

Sobre el escaso protagonismo otorgado a la Administración Local intermedia en el contexto de los planes de medidas ante el reto demográfico véase CARBONELL PORRAS, E.: *op. cit.*, nota 38, pp. 113 y ss.

67 Véase el *Informe sobre la despoblación de Aragón realizado para el Justicia de Aragón*, Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017, p. 4.

Por supuesto que es necesario programar metas y establecer objetivos ambiciosos, pero tanto o más lo es la planificación temporal de objetivos en atención a las prioridades con arreglo a los medios económicos disponibles. Lo que no es comprensible es continuar proyectando metas y estrategias, cuando no se han implementado los marcos normativos que en su momento se diseñaron, pues se estaría asumiendo el inaceptable riesgo de que los propósitos se queden en pura retórica. No podemos consentir redundar en los errores del pasado. Se debe exigir un mayor esfuerzo de concreción y planificación al legislador, de lo contrario estamos contribuyendo a perpetuar el problema con reformas repletas de estupendas declaraciones de intenciones, pero, al fin y al cabo, más aparentes que reales. En este sentido, parece conveniente evitar el recurso excesivo a las tan imprecisas fórmulas programáticas.

VI. REFLEXIÓN FINAL

A pesar de que en los últimos años ha calado con fuerza en la opinión pública el relato de que lo rural ha sido desatendido, es de justicia reconocer que la revitalización del medio rural ha constituido, a lo largo de estas últimas cuatro décadas de autonomía y democracia, una preocupación central de los distintos Gobiernos aragoneses⁶⁸. Cuestión bien distinta es la valoración que a cada cual le merezca la efectividad de las medidas adoptadas a tal fin.

68 En esta línea se ha expresado recientemente GARCÉS SANAGUSTÍN, A.: «Evolución histórica de la administración autonómica aragonesa y desarrollo de su sector público», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 22, 2022, p. 16. Así, el autor afirma que «(...) al menos, y aunque sea desde la perspectiva normativa, ha existido siempre un intento por determinar su organización y garantizar sus servicios básicos. El Aragón rural ha sido oído, al menos por las instituciones autonómicas». Ahondando más en esta línea, me remito a la exposición de motivos de Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en la que es patente la preocupación del legislador aragonés en lo que concierne a los problemas derivados de una planta municipal fragmentada para apuntar que dada la extensión del territorio y la desigual distribución de la población a lo largo del mismo «no ha de extrañar que resulte difícil ordenar racionalmente la estructura territorial de la Administración local». La exposición de motivos continúa señalando que «la percepción de la problemática de la estructura territorial local y los intentos de solución han sido constantes desde la constitución de Aragón en Comunidad Autónoma, como ponen de manifiesto algunas de las Leyes aprobadas por las Cortes de Aragón».

Ciertamente, se trata de un asunto complejo, en el que no es posible desconocer que convergen distintos intereses y sensibilidades, y en el que se suele entender que no sólo han de considerarse criterios de estricta racionalidad administrativa, sino que es preciso introducir aspectos de carácter social, cultural e histórico⁶⁹; y hacerlo, además, actuando desde la solidaridad y la defensa del interés general en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

Ahora bien, sin dejar de reconocer la importancia de otros elementos, se entiende que no debe renunciarse, y menos todavía desde el ámbito académico, al laudable reto de procurar la racionalización de las estructuras político administrativas⁷⁰ en orden a optimizar el funcionamiento del Estado en su conjunto. Es más, lejos de tratarse de un ideal o aspiración, nuestro Estatuto de Autonomía contempla el compromiso de la Administración aragonesa de ajustar su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos (art. 62.3 EAAr). Es por ello que, aunque en el fondo la racionalización de la organización territorial del poder y de las relaciones interadministrativas no deja de ser una utopía permanente, no debemos caer en la autocomplacencia y dejar de reflexionar sobre el asunto. Es de esperar que, en un momento de cambios convulsos como el actual, lejos de seguir instalados en una percepción un tanto negativa de lo que

69 La discusión en torno a la consideración de estos elementos no es, desde luego, algo novedoso. Como mera ilustración de los numerosos ejemplos que podrían señalarse nos remontamos a las palabras de SAURA PACHECO quien, oponiéndose a la supresión de municipios de escasa dimensión, sostuvo que «por encima del factor económico existen muchos otros de orden moral, tradiciones históricas», véase SAURA PACHECO, A.: *Principios y sistemas de Haciendas locales*, IEAL, Madrid, 1949, p. 11. Esta concepción fue vigorosamente criticada por ALBI CHOLBI, quien sostuvo que la misma implicaba «transformar el municipio de medio en un fin, y supeditar el bienestar del vecindario a un mal entendido romanticismo y a dudosas razones de carácter sentimental», véase ALBI CHOLBI, F.: *op. cit.*, nota 41, p. 75.

70 Planteamiento defendido con todo acierto por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., entre otras véase: *Del Derecho administrativo de nuestro tiempo*, 2ª edición, Civitas, Navarra, 2010, p. 19, y en «El Derecho administrativo ante la crisis», PIÑAR MAÑAS, J. L., (dir.), *Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del derecho administrativo: Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Editorial Reus, Madrid, 2013, p. 34; y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1990 pp. 681 y ss.

nos ocurre, el debate sobre la organización territorial recobre actualidad para responder al debate sobre cuál es la organización político administrativa más eficaz y eficiente en un nuevo contexto social.

En este sentido, sería conveniente repensar en un futuro próximo nuestra planta local, o al menos, sería deseable que quienes tienen capacidad para ello, evalúen la situación actual para proceder a sistematizar el escalón organizativo intermedio. Desde el momento que se funda una estructura político administrativa cuyas funciones son concurrentes con otra preexistente es preciso reflexionar acerca de las competencias que han de residir en cada ámbito. Dado que en un futuro próximo no parece muy realista concebir una reforma abrupta del mapa municipal, al menos debería realizarse un esfuerzo por delimitar y racionalizar las competencias e incidir en la regulación de las relaciones interadministrativas en la legislación ordinaria. En todo caso, es preciso hacer notar que una cosa es que existan dificultades y, otra, bien distinta, es que no puedan abordarse.

Aunque la estructura básica de la organización local y la lucha contra la despoblación son, sin duda, una cuestión de Estado, Aragón dispone de unas coordenadas generales, dentro de las cuales puede articular un marco de actuación para hacer frente a los retos apuntados. El gran reto al que se enfrenta nuestra Comunidad Autónoma está en ponderar ventajas e inconvenientes de cada modelo; y hacerlo, además, alejándose de apriorismos reduccionistas de una y otra corriente ideológica o consideraciones de rédito político inmediato, sino que es esencial hacerlo con la visión de ciclo largo que exige el sentido de servicio a los intereses generales que determina el art. 103 CE.