

El Concejo abierto en Aragón

La Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos

Ramón Salanova Alcalde

RESUMEN

El presente trabajo es un estudio del sistema español de gobierno local denominado Concejo abierto. Es un sistema de democracia directa, que se aplica en municipios y entidades locales menores de pequeña población, de menos de cien habitantes. El gobierno y la administración corresponden a un Alcalde y a una Asamblea de vecinos a la que pertenecen todos los electores. Las dificultades que plantea su funcionamiento en la práctica ha motivado que la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, de las Cortes de Aragón, los regule y prevea su aplicación en el futuro solamente a las entidades locales de menos de 40 habitantes. Un recurso de inconstitucionalidad ha sido planteado por el Presidente del Gobierno por estimar que la Comunidad Autónoma excede su ámbito competencial.

PALABRAS CLAVE: pequeños municipios, gobierno local, Concejo abierto, Asamblea vecinal, Comunidades Autónomas, Aragón.

ABSTRACT

This work is an analysis of the Spanish system of local government called Open Council. It is a direct democracy system, which applies in cases of small population municipalities, with less than 100 inhabitants. The government and the administration concern to a mayor and a neighbourhood assembly to which all voters belong. The difficulties posed by its operation in practice have resulted in the new Law 9/2009, December 22th 2009, of the Aragón Parliament. This paper analyzes the main novelties of this law, which has reduced the system of open council to towns with a number of less than 40 inhabitants. An appeal of unconstitutionality has been brought by the President of the Spanish Government for considering the Autonomous Community exceeds its jurisdiction.

KEY WORDS: small towns, local government, open council, neighbourhood assembly, Autonomous Communities, Aragón.

SUMARIO

I. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONCEJO ABIERTO. 1. Antecedentes. **2.** Regulación estatal. **3.** Regulación autonómica. **II. PROBLEMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO EN LA ACTUALIDAD DE ESTE RÉGIMEN ESPECIAL. EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA LOREG. III. EL CONCEJO ABIERTO EN ARAGÓN. 1.** Municipios a los que se aplica. **2.** Entidades locales menores. **3.** Su regulación en la ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. **IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007 Y SU REFERENCIA AL CONCEJO ABIERTO. V. LA LEY ARAGONESA 9/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LOS CONCEJOS ABIERTOS. 1.** Trámite parlamentario. **2.** Entrada en vigor. **3.** La regulación de la organización y funcionamiento del Concejo abierto: Alcalde, Asamblea, representación, organización complementaria, funcionamiento. **4.** Los nuevos supuestos de aplicación del régimen de Concejo abierto. Posibles excepciones. **VI. INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL GOBIERNO CENTRAL. 1.** Motivación. **2.** Levantamiento de la suspensión inicial de la Ley por el Tribunal Constitucional. **VII. REFLEXIÓN FINAL: LAS PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES MÁS PEQUEÑOS.**

I. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONCEJO ABIERTO. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA¹

1. Antecedentes

El Concejo abierto es un régimen especial de gobierno y administración de los pequeños municipios y entidades locales menores que se caracteriza por una organización singular distinta de la que se considera como régimen

.....

- 1 Para la preparación de los tres primeros apartados de este artículo he utilizado y consultado el dictamen «El régimen del Concejo abierto en Aragón. Análisis jurídico y propuestas de nueva regulación», de julio de 2008, del profesor Antonio FANLO LORAS, elaborado por encargo del Gobierno de Aragón y que sirvió para la redacción del proyecto de ley de regulación de los Concejos abiertos. Sirva esta nota de reconocimiento al autor.

común municipal, basado en la democracia representativa. En el régimen de Concejo abierto un Alcalde, elegido directamente por los electores del municipio, ejerce facultades equivalentes a las del Alcalde de los demás municipios, y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores, desempeña las competencias propias del Pleno municipal o de la Junta vecinal en las entidades locales menores. Se trata, por tanto, de un sistema de organización local alternativo al del Ayuntamiento y a las Juntas vecinales.

Su existencia en nuestro Derecho local tiene una larga tradición histórica. Sin pretender acudir a antecedentes más remotos, el Estatuto municipal de 1924 se refería al Concejo abierto como “la forma más plena de democracia pura, institución de castizo sabor nacional” y pretendía implantarlo en los municipios de menos de 500 habitantes. La Constitución republicana de 1931 incluyó referencia a este régimen especial². Por su parte, el Texto refundido de la Ley de Régimen local de 1955 lo imponía sólo a aquellos municipios y entidades locales menores en que era ya la forma tradicional de funcionamiento. La Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones locales, que reguló las primeras elecciones locales tras el franquismo, dispuso la aplicación del régimen de Concejo abierto a los municipios de menos de 25 residentes y a aquellos que por tradición lo tuvieran adoptado.

La Constitución de 1978 dispone en su art. 140 que “la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”. En el debate parlamentario en Comisión, el diputado aragonés Cisneros Laborda propuso una redacción distinta para dejar claro que la intención del precepto no era ampliar su aplicación sino mantener “su razón y justificación en su recio papel consuetudinario, en definitiva de su supervivencia”. El profesor oscense Sebastián Martín Retortillo ya advirtió sobre el riesgo de que la redacción de este precepto pudiera llevar a la ampliación de la aplicación de este régimen especial, al opinar que “parece que no sólo pretende consagrar situaciones ya existentes, sino establecer la fórmula con carácter general en los supuestos que la ley determine”³.

.....

- 2 Su art. 9 disponía: “Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia, y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto”. En su desarrollo, la Ley municipal de 1935 continuó pretendiendo su aplicación a los municipios de más de 500 habitantes.
- 3 MARTÍN RETORTILLO, S. (1978): *Revista de Estudios de la Vida Local*, 197; y «Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución», *Administración y Constitución*, IEAL, Madrid (1981), p. 215.

Junto a esta rápida mención de los antecedentes de la ley que queremos comentar, baste recordar que la Carta Europea de Autonomía local de 1985, ratificada por España en 20 de enero de 1988, contiene también una referencia a este tema en su art. 3, cuando al prever que el derecho de autonomía local “se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”, aclara que “esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitida por la Ley”.

2. Regulación estatal

La Ley 7/1985, de 2 de abril, básica de régimen local (LBRL), introdujo un cambio importante en la aplicación a los municipios del régimen de Concejo abierto, al imponerlo, en todo caso, a los municipios de menos de 100 habitantes, además de respetarlo en aquellos que tradicionalmente contaran con este singular régimen de gobierno y administración.

Los antecedentes de la importante extensión de la aplicación de este régimen especial revelan que se decidió con una cierta frivolidad, sin valorar suficientemente sus consecuencias y sin un debate en profundidad. Dicha ampliación no se preveía en el proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes, en el que, bajo la rúbrica de “régimen especiales”, se reconocía este régimen a todos los municipios que tradicionalmente dispusieran de tal régimen de gobierno y administración, pudiendo adoptarlo además aquellos en que, por razones geográficas o número de habitantes, la gestión de los intereses municipales lo hiciera aconsejable. En ese caso, el trámite para funcionar como Concejo abierto se iniciaría con la petición de la mayoría de los vecinos, precisándose el acuerdo municipal favorable por mayoría de dos tercios y la aprobación por la Comunidad Autónoma. En suma, el proyecto de ley respetaba la tradición donde existiera y exigía un procedimiento específico cuando la aplicación de este régimen especial partiera de la iniciativa de los vecinos.

Fue en el informe de la Ponencia, atendiendo una enmienda presentada por el Grupo parlamentario centrista, donde se introdujo el mandato de que el Concejo abierto se aplicase en todos los municipios de menos de 100 habitantes, sin especial debate sobre su conveniencia. Únicamente los Grupos Vasco y de la Minoría Catalana objetaron que la regulación de este tema debía quedar en su mayor parte como competencia de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, en virtud de aquella enmienda y sin especial discusión sobre su conveniencia y consecuencias, el art. 29 de la Ley 7/1985 se aprobó con su actual redacción: “Funcionan en Concejo abierto: A) los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración; b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable”.

Resulta, por tanto, que, a partir de la LBRL de 1985, todos los municipios de menos de 100 habitantes, sin excepción, deberían regirse por el sistema de Concejo abierto.

Poco tiempo después, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), tras fijar la escala de concejales a elegir según la población del municipio, dispuso en su art. 179.2 que dicha escala “no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de Concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario”. En consecuencia, la LOREG no establece una regulación específica sobre la aplicación de este régimen especial y atribuye a la legislación de régimen local determinar qué municipios se han de regir por el sistema de Concejo abierto. El Real Decreto 508/1987, de 13 de abril, de convocatoria de elecciones locales para el 10 de junio de 1987, incluyó la elección de concejales de los municipios con población superior a 100 residentes, excepto los que por tradición tengan adoptado el régimen de Concejo abierto, así como la de los Alcaldes de los municipios de menos de 100 habitantes.

Posteriormente, por Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, fue modificada la LOREG para extender expresamente la aplicación de la moción de censura al Alcalde en el régimen de Concejo abierto (art. 197.4).

3. Regulación autonómica

Las leyes autonómicas que han regulado la Administración local de la correspondiente Comunidad Autónoma, limitadas por el carácter básico de la normativa estatal, no han podido prever hasta el momento distintas condiciones para la aplicación del régimen de Concejo abierto. Por ello, se han limitado a completar la regulación de la LBRL con preceptos relativos a la representación en la Asamblea, a la posibilidad de nombramiento de Tenientes de Alcalde y constitución de Comisiones informativas y para concretar algunos aspectos de su funcionamiento y del procedimiento para la constitución de nuevos concejos abiertos. En este sentido, pueden citarse:

- Cantabria: Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores (arts. 30 a 34).

- Castilla-La Mancha: Ley 3/1991, de 14 de marzo (arts. 51 a 64).
- Castilla-León: Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local, (arts. 72 a 76).
- Cataluña: Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la legislación municipal y de régimen local (art. 77). Prevé la posibilidad de aplicar este régimen a los municipios de menos de 250 habitantes que gocen de aprovechamientos comunales de rendimiento igual o superior a la cuarta parte de los ingresos ordinarios de su presupuesto o que tengan características especiales que los hagan recomendable.
- Madrid: Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local, (arts. 35 a 39).
- La Rioja: Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local, (arts. 38 a 47).
- Navarra: Ley Foral 6/1990, de Administración local (art. 32), modificada por Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre. Ley Foral 12/1991, del proceso electoral de los Concejos.

II. PROBLEMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO EN LA ACTUALIDAD DE ESTE RÉGIMEN ESPECIAL. EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA LOREG

1. La valoración positiva de este régimen especial busca su principal fundamento en las ventajas de la democracia directa y en su consideración como el sistema más natural para regir las pequeñas comunidades de carácter rural⁴. Los miembros de esa comunidad participan directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, representándose a sí mismos en igualdad de derechos y obligaciones. Ello supone una mayor educación política y un ma-

.....

4 GARCÍA ÁLVAREZ, M. (1978): «El Concejo abierto en la legislación española. A propósito de la democracia directa», *Revista Facultad de Derecho*, 53, Universidad Complutense, Madrid. ORDUÑA REBOLLO, E. (1994): *Democracia directa municipal, Concejos y Cabildos abiertos*, Civitas; y (1988): «La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional» *REALA*, 237. Joaquín COSTA incluyó referencias a manifestaciones del Concejo abierto en su *Derecho consuetudinario y economía popular de España*, Guara Editorial, Zaragoza, 1981.

yor interés en los asuntos de la comunidad. Se ha defendido que este sería el régimen natural de gobierno para las pequeñas comunidades, especialmente cuando tienen un cierto aislamiento por razones geográficas, comunidades muy estables y en las que coincide el interés por los asuntos generales con la administración y aprovechamiento de bienes comunales.

A pesar de la favorable consideración del Concejo abierto en parte de la doctrina tradicional, como manifestación de democracia directa, el funcionamiento en la práctica de este régimen especial ha venido planteando distintas dificultades, que ponen en cuestión la extensión del mismo a un porcentaje significativo de municipios. Como advirtió en su momento COSCULLUELA MONTANER, “tomando como referencia la mejor gestión de los intereses municipales, no parece conveniente que fuera del marco de las pequeñas comunidades rurales se imponga el régimen de Concejo abierto... Desde este punto de vista, es dudosa la solución política que la LBRL establece de imponer el régimen de Concejo abierto a todos los municipios de menos de 100 habitantes... Y ello, porque aunque en tales supuestos se trata indudablemente de pequeñas comunidades, hay que tener también en cuenta el ámbito en que se insertan. En los municipios de esta población que antes se organizaban en Ayuntamientos, no siempre será fácil acostumbrar a los vecinos a la intensa participación que el régimen de Concejo abierto impone por su propia esencia institucional”⁵. La complejidad de la vida moderna ha ido eliminando la aplicación de los sistemas de democracia directa como fórmula de gobierno, sustituida por la democracia representativa con un papel decisivo de los partidos políticos en su funcionamiento, sin perjuicio de que pueda acudir en determinados momentos y sobre temas concretos a la participación de los ciudadanos (iniciativas, consultas populares, etc.).

En términos de Derecho comparado, en Francia e Italia, cuyo régimen municipal puede considerarse cercano al nuestro, tanto por su elevado número de municipios como por los principios de su ordenamiento jurídico, no existe el régimen de Concejo abierto. En Francia, en los municipios de menos de cien habitantes se eligen nueve miembros del Consejo municipal. En Italia, en los municipios con población inferior a 3.000 habitantes, el Consejo municipal está compuesto por el Alcalde y doce miembros elegidos.

Entre las disfunciones que se detectan en la aplicación en la práctica del régimen de Concejo abierto pueden citarse:

- a) en la regulación estatal actual del funcionamiento del régimen de Concejo abierto, existe una contradicción difícil de explicar entre el

.....

5 COSCULLUELA MONTANER, Luis (1987): «El Concejo abierto», *REALA*, 234.

principal valor que se atribuye a este régimen, como es el ejercicio de la democracia directa, y la posibilidad de la delegación del voto por representación. Aunque la LBRL no dice nada al respecto, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, al referirse al funcionamiento de las Asambleas vecinales en su art. 111, incluye el siguiente apartado tres:

“Para que dichas Asambleas queden válidamente constituidas habrá de asistir una tercera parte de los vecinos, *presentes o representados*, que a ello tengan derecho. En ningún caso el número de presentes podrá ser inferior a tres. Se requiere siempre la presencia del Presidente y del Secretario o de quienes legalmente les sustituyan. La representación de los vecinos podrá otorgarse para cada sesión o con carácter permanente pero siempre a favor de vecino perteneciente a la Asamblea vecinal. La representación deberá acreditarse mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada o poder otorgado ante el Secretario de la entidad local. *Ningún vecino podrá asumir la representación de más de un tercio de los miembros de la Asamblea vecinal*”

Como señala COSCULLUELA MONTANER, “el ROF prevé la inserción en el régimen de Concejo abierto de un sistema de representación vecinal, permitiendo que un vecino pueda acumular la representación de hasta un tercio de los miembros de la Asamblea, lo que ciertamente desvirtúa por completo el régimen de Concejo abierto que pretende ser de democracia directa y, por tanto, de participación plena de todos los vecinos”⁶. Y podría dudarse también de la procedencia de introducir tan importante matización del sistema a través de una norma de rango reglamentario, que puede desvirtuar el funcionamiento en la práctica de la Asamblea vecinal. Pero este precepto se ha venido aplicando hasta que algunas legislaciones autonómicas lo han desplazado al limitar la posibilidad de representación.

- b) peculiar situación de los electores del municipio, en cuanto que todos son miembros por mandato legal del órgano colegiado superior del municipio sin necesidad de elección previa ni de aceptación de los interesados. Ello supone que, al no ser electos locales, no les es aplicable el régimen de incompatibilidades (Informe de la Junta Consultiva de

.....
6 COSCULLUELA MONTANER, Luis (2003): «Concejos abiertos», voz en el *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, t. I, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

Contratación 7/1998, de 11 de junio) ni las normas relativas a las declaraciones de intereses y patrimonio. En cuanto a responsabilidad, se atribuye a los miembros de las Corporaciones locales que hubiesen votado a favor los acuerdos correspondientes (art. 78.2 LBRL); en el Concejo abierto esa responsabilidad queda diluida y es difícilmente exigible, especialmente si se ha otorgado representación. También es discutible que les sea aplicable en toda su amplitud el derecho de acceso a la información reconocido a los electos locales. La STSJ de Cantabria de 26 de diciembre de 2000, reconoce a los miembros de la Asamblea legitimación para recurrir los acuerdos de ésta que hubieran votado en contra.

- c) dificultades para obtener el quórum de asistencia necesario para la válida celebración de las sesiones de la Asamblea, por desinterés de sus miembros, por su edad, o porque parte de ellos no residen habitualmente o durante amplias temporadas en el municipio (en muchos de estos pequeños municipios hay un significativo porcentaje de empadronamientos de conveniencia por distintos motivos). La reducción del número de representaciones que pueden otorgarse para participar en la Asamblea, que han venido disponiendo diversas Comunidades Autónomas, hace más auténtica la democracia directa pero añade dificultades para lograr el quórum necesario para la celebración de la Asamblea.
- d) dificultad para participar de forma efectiva en la actividad municipal, pues el sistema de Asamblea no facilita la intervención en los debates de forma motivada ni adoptar acuerdos sobre asuntos de cierta complejidad técnica (Ordenanzas fiscales o de aprovechamiento de bienes, Presupuestos, instrumentos de ordenación urbanística)
- e) soledad del Alcalde en el ejercicio de su cargo, dada la inexistencia de colaboradores legitimados democráticamente por su elección y la consiguiente dificultad para delegar funciones y compartir responsabilidades. En las distintas regulaciones existentes, incluida la aragonesa, esta soledad se ha venido intentando paliar permitiendo la designación de “tenientes de alcalde” por el Alcalde, para resolver situaciones de ausencias o vacante, y de “comisiones informativas” por la Asamblea, para el estudio de los asuntos.
- f) la falta de suficiente distancia y ajenidad para tratar cuestiones y adoptar decisiones que deben responder a criterios políticos relacionados con el interés general y no a relaciones o cuestiones de vecindad, que en una comunidad humana reducida afectan a relaciones personales y

familiares. La difícil distinción entre asuntos de interés general y particular puede plantear dudas en muchos casos sobre la aplicación del deber de abstención.

- g) creciente número de municipios al que se aplica este régimen especial, sin tradición previa ni participación en la decisión de los vecinos afectados, dada la progresiva disminución de la población de los municipios más pequeños. Hay que tener en cuenta que actualmente en España hay un total de 8.114 municipios, de los que 1.074 tienen menos de cien habitantes.

2. La preocupación por todos estos problemas, que ha puesto de manifiesto la Ley aragonesa que comentamos, no es aislada. Es curioso que la percepción del problema ha llegado al Estado finalmente. Aunque el denominado “Libro Blanco para la reforma del Gobierno local en España” de 2005, no aludió siquiera a este tema, y el Anteproyecto del Ley básica del Gobierno y la Administración local, en su versión de mayo de 2006, mantenía la actual regulación (art. 50.6).

Sin embargo, más recientemente, una Subcomisión sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general, constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, ha venido trabajando desde su sesión constitutiva en 2 de octubre de 2008 y presentado el correspondiente Informe⁷, aprobado por la Comisión Constitucional, tras su debate, en sesión de 30 de junio de 2010⁸. En el Informe aprobado, entre las propuestas de modificación de la LOREG sobre las que se ha producido acuerdo en el seno de la Subcomisión, se incluye la relativa al régimen de Concejo abierto, respecto del que se efectúa la siguiente propuesta:

- A. El art. 179.1 de la LOREG quedaría redactado del siguiente modo:
 “Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Hasta 100 residentes 3
 De 100 a 250 residentes 5 (.../... resto igual)”

- B. El art. 184 LOREG quedaría redactado del siguiente modo:

“Los concejales de municipios que tengan una población inferior a 250 residentes no sometidos a Régimen de Concejo abierto, son elegidos de acuerdo con el siguiente procedimiento:

.....

7 BOCD, serie D, núm. 426, de 9 de julio de 2010.

8 BOCD, Comisiones, núm. 588.

- a) Cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista como máximo de tres nombres si el municipio tiene menos de 100 residentes o de cinco nombres si tiene una población entre 100 y 250 residentes.
- b) Cada elector podrá dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el distrito en caso de municipios de menos de 100 residentes o a un máximo de cuatro en los municipios entre 100 y 250 residentes.
- c) Se efectuará el recuento de votos obtenidos por cada candidato en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades representativas de mayor a menor.
- d) Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta completar el número total de concejales a elegir en función de la población.
- e) Los casos de empate se resolverán por sorteo.
- f) En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido”.

C. La modificación del referido precepto deberá llevar aparejada la del art. 29 de la ley reguladora de las Bases de Régimen local, en los siguientes términos:

“1. Funcionan en Concejo abierto:

- a) los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.
- b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

.../...

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 habitantes podrán convocar a sus vecinos a Concejo abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo abierto podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si en la sesión constitutiva del nuevo Ayuntamiento así lo acordara por unanimidad la Corporación municipal y la mayoría de los vecinos”.

La toma en consideración de esta propuesta entre las posibles modificaciones de la LOREG supondría, por tanto, que el régimen de Concejo abierto se aplicaría solamente a las entidades locales que tradicional y voluntariamente lo hubieran asumido, creándose, dentro de la escala del número de concejales por población, un nuevo tramo para los municipios de menos de cien habitantes, en los que se elegirían tres concejales⁹.

III. EL CONCEJO ABIERTO EN ARAGÓN EN LA ACTUALIDAD

1. Municipios en régimen de Concejo abierto

En 1985, cuando la ley básica de régimen local impone la extensión del régimen de Concejo abierto a todos los municipios de menos de 100 habitantes, en Aragón funcionaban en ese régimen sólo diez municipios: en la provincia de Zaragoza, los de Anento, Bagüés, Longás, Oseja, Purujosa y Cerveruela; en la provincia de Teruel, los de Allueva, Bea, Salcedillo y el Vallecillo; ninguno en la provincia de Huesca. Todos ellos tenían entonces una población inferior a 25 habitantes.

En las sucesivas convocatorias electorales celebradas tras la entrada en vigor de la LBRL, el número de municipios en régimen de concejo abierto en Aragón se ha ido incrementando, de forma paralela al incremento del número de municipios de menos de 100 habitantes. En 1987, eran 95; en 1991, 111; en 1995, 122; en 1999, 128; en 2003, 133; en 2007, 143.

.....

9 El Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 22 de octubre de 2010 publica la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Dicha Proposición de Ley recoge en sus mismos términos literales la propuesta de la Subcomisión. Es previsible que sea objeto de aprobación por las Cortes Generales puesto que la presentan los Grupos parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (Convergència i Unió) y Vasco (EAJ-PNV), lo que le garantiza una mayoría suficiente. En ese caso, la nueva regulación aragonesa, en cuanto a la aplicación del régimen de Concejo abierto a unos u otros municipios, sería desplazada, al ser la Ley Electoral una ley básica en esta materia. La Ley aragonesa sobre Concejos abiertos tendría el mérito de haber detectado con antelación un problema del gobierno municipal y de haber ofrecido una solución dentro de los límites de la legislación electoral vigente en ese momento. Si bien, finalmente, se impondría la nueva regulación estatal en cuanto a los municipios a los que se debiera aplicar el régimen de Concejo abierto. Si es aprobada la Proposición de Ley que comentamos habrá de considerarse por el Gobierno de Aragón la conveniencia de adaptar la Ley de Concejos abiertos a la nueva regulación, antes de las elecciones municipales, en aras de la claridad y de la seguridad jurídica.

MUNICIPIOS	POBLACIÓN 1990	POBLACIÓN 2009	CONCEJO ABIERTO DESDE
HUESCA			
Arguis	61	111	1987
Borau	75	71	1987
Fago	64	31	1987
Hoz de Jaca	88	70	1987
Olvena	54	61	1987
Palo	42	28	1987
Puente de Montañana	160	155	2007
Senés de Alcubierre	68	60	1987
Valle de Bardagí	73	52	1987
Valle de Lierp	73	52	1987
Viacamp y Litera	41	50	1987
Yésero	59	77	1987
TERUEL			
Ababuj	93	80	1987
Abejuela	83	57	1987
Aguatón	40	21	1987
Aguilar de Alfambra	108	66	1995
Alcaine	48	67	1987
Almohada	53	23	1987
Alobras	120	70	1999
Alpeñés	34	25	1987
Allueva	10	15	Antes de 1985
Anadón	32	20	1987
Bádenas	34	25	1987
Bea	28	37	Antes de 1985
Bezas	77	78	1987
Bueña	151	71	2003
Calomarde	97	92	1999 ¹⁰

.....

10 Calomarde funcionó en Concejo abierto de 1991 a 1995, en que pasó a tener cinco concejales.

MUNICIPIOS	POBLACIÓN 1990	POBLACIÓN 2009	CONCEJO ABIERTO DESDE
Cañada de Benatanduz	79	48	1987
Cañada Vellida	76	44	1987
Cascante del Río	156	80	2007
Castejón de Tornos	128	69	2003
El Castellar	106	76	2003 ¹¹
Corbalán	86	95	1987
Cosa	142	67	2003
La Cuba	90	63	1987
Cubla	76	55	1987
Cucalón	119	108	1995
Ferreruela de Huerva	116	77	1995
Fonfría	39	30	1987
Fuenferrada	56	38	1987
Jabaloyas	129	89	1999
Jarque de la Val	124	99	2003
Jatiel	80	55	1987
Jorcas	79	42	1987
Josa	55	29	1987
Lagueruela	93	66	1987
Lanzuela	49	28	1987
Lidón	114	63	1995
Maicas	21	37	1987
Miravete de la Sierra	61	42	1987
Monforte de Moyuela	125	80	1995
Monteagudo del Castillo	108	80	1995
Monterde de Albarracín	89	73	1987
Moscardón	74	63	1987

.....

- 11 El Castellar ha modificado su régimen de funcionamiento en dos ocasiones: de 1991 a 1995 y de 1999 a 2003 tuvo cinco concejales; de 1995 a 1999 funcionó en Concejo abierto.

MUNICIPIOS	POBLACIÓN 1990	POBLACIÓN 2009	CONCEJO ABIERTO DESDE
Nogueras	32	34	1987
Obón	77	42	1987
Las Parras de Castellote	119	73	1999
Peralejos	122	79	1999
Plou	64	47	1987
Pozondón	104	83	1995
Ródenas	105	71	1995
Rubiales	66	56	1987
Rubielos de la Cérica	77	46	1987
Salcedillo	9	10	Antes de 1985
Saldón	55	29	1987
Sta. Cruz de Nogueras	34	31	1987
Segura de los Baños	85	40	1987
Seno	64	47	1987
Singra	133	95	1999
Toril y Masegoso	51	36	1987
Tormón	62	33	1987
Torre de Arcas	141	105	2007
Torre de las Arcas	51	39	1987
Torrijas	83	62	1999 ¹²
Tronchón	130	110	1999
Valacloche	33	33	1987
Valdecuenca	41	54	1987
El Vallecillo	20	45	Antes de 1985
Veguillas de la Sierra	32	27	1987
Villahermosa del Campo	100	98	1995
Villanueva del Rebollar	63	48	1987
Villar del Salz	152	85	2003

.....

12 Torrijas funcionó con cinco concejales en el período de 1995 a 1999, aunque de 1991 a 19919875 fuera concejo abierto.

MUNICIPIOS	POBLACIÓN 1990	POBLACIÓN 2009	CONCEJO ABIERTO DESDE
Vivel del Río Martín	159	91	1999
La Zoma	37	22	1987
ZARAGOZA			
Aladren	50	60	1987
Aldehuela de Liestos	88	53	1987
Alforque	90	87	1987
Almochuel	54	29	1987
Ardisa	88	80	1987
Bagüés	15	28	Antes de 1985
Balconchán	40	11	1987
Berdejo	37	64	1987
Berrueco	37	40	1987
Bordalba	112	79	1987
Bubierca	134	82	1987
El Buste	153	90	1987
Cabolafuente	117	49	1999
Calcena	100	50	1999
Calmarza	146	75	1999
Cerveruela	4	41	Antes de 1985
Contamina	79	38	1987
Las Cuerlas	105	68	2003
Embid de Ariza	96	56	1987
Fombuena	13	51	1987
Godojos	99	52	1987
Grisel	53	84	1987
Iserie	62	37	1987
Lechón	66	54	1987
Lobera de Onsella	74	49	1987
Longás	30	39	Antes de 1985

MUNICIPIOS	POBLACIÓN 1990	POBLACIÓN 2009	CONCEJO ABIERTO DESDE
Luesma	29	37	1987
Mianos	44	46	1987
Moneva	101	128	2007
Navardún	93	49	1987
Nigüella	142	84	2007
Nombrevilla	47	36	1987
Orcajo	55	34	1987
Oseja	20	51	Antes de 1985
Los Pintanos	78	38	1987
Pleitas	84	51	1987
Pomer	25	38	1987
Pozuel de Ariza	36	22	1987
Puendeluna	66	58	1987
Purujosa	22	48	Antes de 1985
Retascón	85	84	1987
Ruesca	92	80	1987
Santed	91	61	1987
Sediles	110	109	2007
Sisamón	123	51	1995
Talamantes	57	62	1987
Torralbilla	85	66	1987
Torrehermosa	139	87	2007
Torrelapaja	73	42	1987
Trasmoz	84	82	1987
Undués de Lerda	46	71	1987
Hurís	85	39	1987
Valdehorna	86	38	1987
Val de San Martín	86	85	1987
Valmadrid	81	102	1987
Villadoz	110	88	1995

MUNICIPIOS	POBLACIÓN 1990	POBLACIÓN 2009	CONCEJO ABIERTO DESDE
Villanueva de Jiloca	141	74	2007
Villarroya del Campo	82	74	1987
Vistabella	38	45	1987

La mayor parte de los municipios a los que se aplicó este régimen de funcionamiento a partir de 1987 se han mantenido en él hasta ahora. Sólo doce de los municipios que han llegado a funcionar en Concejo abierto han superado después los cien habitantes (Banastás, Bonansa, Castigaleu, Fanlo, Sesué, Villanova, Anento, Torralba de los Frailes, Cabra de Mora, La Cebollera, Fuentes de Rubielos y Gúdar) . Por el contrario, la mayor parte de ellos ha seguido un proceso creciente de despoblación.

Actualmente, por provincias, se da una notable diferencia en la presencia de este régimen: 72 municipios en Teruel, 57 municipios en Zaragoza y sólo 12 en Huesca. Ello se explica por la reforma del mapa municipal operada en Huesca en las décadas de 1960 y 1970, en que tuvo lugar una política de fusiones y agrupaciones que redujo el número de municipios de 349 en 1960 a 200 en 1980.

Hay determinadas comarcas en que es mayor el número de municipios en régimen de concejo abierto: en Jiloca, 18; en Campo de Daroca, 18; en la Comunidad de Teruel, 17; en la Comunidad de Calatayud, 15; Cuencas Meneras, 14; Sierra de Albarracín, 12; Cinco Villas, 10.

2. Entidades locales menores en régimen de Concejo abierto

En Aragón existen actualmente cuarenta y tres entidades locales menores. De ellas, 39 en Huesca, 3 en Zaragoza y 1 en Teruel. La Ley 7/1999, de 9 abril, de Administración local de Aragón, en su art. 91.1 dispuso: “Las Entidades locales menores que cuenten con población inferior a cien habitantes funcionarán con arreglo al régimen de Concejo abierto, conforme a lo dispuesto en la presente Ley”. Se guardaba una coherencia lógica con el régimen de funcionamiento de los municipios.

Ello ha supuesto que la mayor parte, treinta y seis, de las entidades menores locales aragonesas funcionen ahora en régimen de Concejo abierto, dada su limitada población. Sólo Ontinar de Salz, Algayón, Escarrilla, Fañanás, La Paúl, El Temple y Tramacastilla de Tena se exceptúan de ese régimen.

ENTIDAD LOCAL MENOR	MUNICIPIO AL QUE PERTENECE	POBLACIÓN
Fuencalderas	Biel (ZA)	41
Sofuentes	Sos del Rey Católico (ZA)	95
Abi	Seira (HU)	30
Alastuey	Bailo	10
Almudáfar	Osso de Cinca	68
Antenza	Benabarre	14
Arasán	Bisaurri	35
Asín de Broto	Broto	27
Aso de Sobremonte	Biescas	81
Barbaruens	Seira	30
Besiáns	Perarrúa	49
Binacua	Sta. Cruz de la Serós	27
Buesa	Broto	41
Estés	Laspauíles	45
Esposa	Aísa	49
Fragen	Torla	34
Gabás	Bisaurri	34
Gavín	Biescas	34
Larués	Bailo	76
Linás de Broto	Torla	57
Liri	Castejón de Sos	33
Los Molinos	El Pueyo de Aragüás	58
Oto	Broto	84
Piedrafita de Jaca	Biescas	77
Rañín	La Fueva	91
El Run	Castejón de Sos	72
San Feliz de Veri	Bisaurri	42
San Martín de Veri	Bisaurri	10
Sandiniés	Sallent de Gállego	52
Saravillo	Plan	89
Sarvisé	Broto	96

ENTIDAD LOCAL MENOR	MUNICIPIO AL QUE PERTENECE	POBLACIÓN
Servato	Plan	36
Sinués	Aísa	79
Torrelisa	El Pueyo de Aragüás	27
Urmella	Bisaurri	26
Las Cuevas de Cañart	Castellote (TE)	90

3. La regulación del régimen especial de Concejo abierto en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (LALA)

Pretendió completar y desarrollar la insuficiente regulación del Concejo abierto contenida en la legislación estatal. Dentro del capítulo que se refiere a los regímenes municipales especiales, dedicó una Sección a los municipios en régimen de Concejo abierto (arts. 47 a 57). Entre sus preceptos, pueden destacarse:

- a) La posibilidad de que el Alcalde nombrara y cesara hasta tres tenientes de alcalde, para suplirle en los casos de vacante, ausencia o enfermedad y para ejercer atribuciones delegadas (art. 50).
- b) La posibilidad de que la Asamblea acordara la creación de una comisión integrada por el Alcalde y un máximo de cuatro electores, para informar aquellos asuntos de especial relevancia y, en todo caso, los presupuestos, las ordenanzas fiscales y relativas al aprovechamiento de bienes y las cuentas (art. 51).
- c) La limitación del otorgamiento de representación en favor de otros miembros de la Asamblea a un máximo de otros dos miembros de la misma (art. 53), desplazando así la previsión mucho más permisiva del Reglamento estatal (art. 111 ROF).
- d) Los acuerdos de la Asamblea se deberían adoptar por mayoría simple, salvo cuando se exija un quórum especial en la legislación de régimen local (art. 54). Se aclaraba de este modo la difícil interpretación del art. 53 del Texto refundido en materia de régimen local de 1986, al disponer que, en las Asambleas vecinales, “los acuerdos se adoptarán siempre por mayoría de votos”, planteamiento que se reiteraba por el art. 111.4 ROF.
- e) Se consideraba expresamente la aplicación de la dispensa del puesto de Secretaría-Intervención, siempre que simultáneamente se previera la

asistencia y cooperación de otras entidades locales para asegurar la prestación de las funciones necesarias (art. 55).

Toda la regulación del Concejo abierto de la LALA ha quedado derogada por la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, si bien la nueva Ley contiene preceptos similares en algunos casos a los que han sido derogados.

IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007 Y SU REFERENCIA AL CONCEJO ABIERTO

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, incluye una referencia expresa al tema del Concejo abierto en su art. 82: “El gobierno y la administración municipales corresponde al Ayuntamiento, formado por el Alcalde y los Concejales. **Se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto**”.

En ningún otro Estatuto de Autonomía se incluye referencia específica a este tema. La redacción de este precepto se mantuvo igual a lo largo de la tramitación de la reforma del Estatuto. Se incluía en la propuesta de reforma aprobada por las Cortes de Aragón, en sesión plenaria celebrada el 21 de junio de 2006. Dicho artículo no fue objeto de enmienda alguna, por lo que prosperó sin alteraciones en el informe de la Ponencia y en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, siendo aprobada la reforma del Estatuto en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 15 de marzo de 2007. En el trámite en el Senado tampoco suscitó este artículo enmienda alguna, permaneciendo con la misma redacción en la aprobación final del Estatuto por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

Si, como parece obligado, se entiende que el art. 82 del Estatuto tiene algún contenido, resulta que está atribuyendo a la Comunidad Autónoma el título competencial para efectuar una regulación propia del régimen de Concejo abierto. Los Estatutos de Autonomía, al ser aprobados por una Ley Orgánica de las Cortes Generales, cuando contienen disposiciones concretas que no suscitan duda sobre su constitucionalidad en sus propios términos, debe entenderse habilitan a la Comunidad Autónoma para el desarrollo de esa competencia concreta, aunque supongan una modificación de la situación normativa contenida en la legislación estatal anterior. La Constitución reserva a una ley (estatal o autonómica) la regulación de las condiciones en que proceda el régimen de Concejo abierto, y el Estatuto de Autonomía, al otorgar a la Comunidad Autónoma la competencia para establecer esa regulación no

prevé nada que se aparte de la previsión constitucional, pues mantiene la reserva de ley.

En el apdo. IV del preámbulo de la Ley se razona el título competencial que se estima funda esta regulación: “Debe concluirse que el apoderamiento competencial expreso del art. 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón permite a la Comunidad Autónoma, mediante norma de rango legal, adaptar a sus peculiaridades territoriales la aplicación del régimen de Concejo abierto, desplazando, dado su rango, la normativa estatal, como ha admitido la jurisprudencia constitucional, a condición de que exista previsión estatutaria suficiente (STC 214/1989, de 21 de diciembre, y 109/1998, de 21 de mayo).”

V. LA LEY ARAGONESA 9/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LOS CONCEJOS ABIERTOS

1. Tramitación parlamentaria de la Ley

Publicado el correspondiente Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón número 138, de 20 de mayo de 2009, fueron presentadas un total de 42 enmiendas parciales por los distintos Grupos parlamentarios: 19 por el Grupo Popular, 12 por Izquierda Unida de Aragón (Grupo mixto) y 11 por Chunta Aragonesista (BOCA 157, de 6 de julio).

De ellas, diez se referían a la exposición de motivos. En cuanto al articulado, los temas que merecían mayores reparos eran: el número de habitantes a partir del cual se debía aplicar (mientras CHA proponía 25 habitantes, IU mantenía los 100); el quórum de asistencia exigible para la válida constitución de la Asamblea (el PP proponía que bastara con una cuarta parte del número legal de sus miembros); el número de posibles representaciones (el PP proponía hasta un máximo de cinco de los miembros de la Asamblea).

Tras las correspondientes reuniones, la Ponencia emitió su informe (BOCA 183, de 10 de diciembre de 2009) y la Comisión de Política Territorial, Justicia e Interior aprobó su dictamen (BOCA 186, de 18 de diciembre de 2009).

En sesión plenaria de las Cortes de Aragón de 17 de diciembre de 2009 se aprobó la Ley¹³. La presentación del proyecto de ley se efectuó por el Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, D. Rogelio Silva, que subrayó que el proyecto de ley pretendía adecuar la regulación de los Concejos

.....

13 DSCA 56, de 17 y 18 de diciembre de 2009 y BOCA 187, de 21 de diciembre de 2009.

abiertos al Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 y a la realidad territorial de Aragón. En el debate se puso de manifiesto el alto grado de consenso alcanzado en el trámite parlamentario, aunque Izquierda Unida manifestó su contrariedad porque ninguna de sus doce enmiendas habían sido acogidas en el texto propuesto para su aprobación. El Diputado Barrena Salces defendió el criterio de Izquierda Unida de mantener la aplicación del régimen de Concejo abierto a todos los municipios de menos de cien habitantes, como manifestación de la democracia directa y por sentirse republicanos, recordando que la República de 1931 incluso llegó a fijar su aplicación a municipios de 500 habitantes. Manifestó también su desacuerdo con la posibilidad de que el defectuoso funcionamiento del Concejo abierto pudiera ser causa de iniciación de procedimiento para la fusión o incorporación del municipio afectado. Por Chunta Aragonesista, el diputado Bernal Bernal señaló que para su grupo el régimen de Concejo abierto es un régimen especial no deseable, puesto que, de acuerdo con la experiencia, lo extraño es que funcione bien por razones sociológicas, de edad, de relaciones vecinales encontradas, y recordó que una de sus enmiendas pretendía rebajar la cifra de población para este régimen especial a veinticinco habitantes, como ocurriera en las primeras elecciones democráticas en 1979, si bien se había llegado en el seno de la ponencia al acuerdo de establecer esa cifra en 40 habitantes. Los demás grupos parlamentarios, PSOE, PAR y PP, pusieron de relieve haber llegado a un texto ampliamente consensuado, que entendían solucionará muchos de los problemas de gestión y de convivencia de los municipios más pequeños. Ese amplio respaldo al texto final se puso de relieve en las votaciones del articulado, con la excepción ya aludida de Izquierda Unida. Se aprobaron por unanimidad los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15 y 17, la disposición adicional segunda, la disposición transitoria única y la disposición derogatoria única. Los arts. 14, 16 y la exposición de motivos se aprobaron por 62 votos a favor y una abstención. El art. 14, con 62 votos a favor y uno en contra. El art. 3, con 61 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención: y la disposición adicional primera, con 61 votos a favor y una abstención.

2. Entrada en vigor

La Ley aprobada se publicó en el Boletín Oficial de Aragón número 252, de 30 de diciembre de 2009, entrando en vigor, conforme a lo previsto en su disposición final única, el día siguiente al de su publicación. Simultáneamente quedaba derogada la Sección primera del Capítulo VI del Título II de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, (arts. 47 a 57), que regulaba el régimen de Concejo abierto. Asimismo, quedaba modificado el art.

91.1 LALA, relativo a la aplicación del Concejo abierto a las entidades locales menores.

En la vigencia de la Ley aprobada hay que distinguir dos partes diferenciadas: una, de aplicación inmediata; otra, diferida hasta la celebración de las próximas elecciones locales.

Los preceptos de la Ley que regulan el gobierno y administración y el funcionamiento de los Concejos abiertos les son aplicables, en todo caso, a los municipios que actualmente se rigen por el sistema de Concejo abierto, a partir de la entrada en vigor de la Ley (disposición transitoria única, dos), lo que es consecuente con la derogación simultánea de las normas que contenía la LALA sobre el Concejo abierto. Puede entenderse que esos artículos de inmediata vigencia son los arts. 2 y 4 a 15 de la ley. Aunque se sitúan en un capítulo bajo el título de “otras disposiciones”, los artículos referidos al desempeño de las funciones públicas necesarias (13), a las consecuencias del funcionamiento defectuoso (14) y a la pervivencia de la Asamblea como órgano de participación (15) puede entenderse son aspectos también incluidos en el funcionamiento del Concejo abierto. Por otra parte, estos dos últimos no son sino sustitución literal de lo que disponían los arts. 56 y 57 de la LALA, ahora derogados.

3. La regulación de la organización y funcionamiento del Concejo abierto

La Ley se inicia con un extenso preámbulo, que contiene una razonada exposición de los motivos que conducen a la aprobación del nuevo régimen legal del Concejo abierto en Aragón.

La regulación del Concejo abierto que efectúa la Ley es, en resumen, la siguiente:

- a) **El régimen de Concejo abierto** mantiene sus características tradicionales: el gobierno y administración del municipio corresponden a un Alcalde y a una Asamblea integrada por todos los electores del municipio o de la entidad local menor (art. 2). Hay que tener en cuenta que la importancia de las atribuciones que otorga al Alcalde la LBRL impide que se pueda identificar el régimen de Concejo abierto con un sistema de gobierno asambleario puro.
- b) **El Alcalde** es elegido directamente por los electores de entre los miembros de la Asamblea, siendo proclamado Alcalde el candidato que obtenga mayor número de votos (art. 4.1). En similares términos se expresaba el art. 48.2 de la LALA. El art. 179.2 LOREG solamente

dispone que “en estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario”, sin limitar expresamente la procedencia de los posibles candidatos. No obstante, parece congruente con el sistema de democracia directa que el régimen de Concejo abierto representa que el candidato a Alcalde no pueda ser alguien ajeno a la Asamblea.

El Alcalde podrá ser destituido a través de una moción de censura, conforme a los requisitos de la legislación electoral, contenidos en el art. 197.4 LOREG. En relación con la moción de censura la LOREG concreta que “podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho de sufragio pasivo”. En caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, la elección de nuevo Alcalde corresponderá a la propia Asamblea, de entre sus miembros, en sesión extraordinaria convocada al efecto (art. 4.3).

La figura del Alcalde tiene una posición especialmente reforzada en cuanto a sus atribuciones: por un lado, ejerce las que las leyes le otorgan como competencias propias al Alcalde del régimen común, que han ido siendo incrementadas desde 1985 por las nuevas normas de régimen local; por otro lado se le entienden además delegadas, salvo acuerdo expreso en contrario de la Asamblea, las atribuciones delegables por el Pleno de los Ayuntamientos (art. 7).

- c) **La Asamblea** es el órgano colegiado superior. Sus miembros no tienen la condición de cargo electivo. En consecuencia, no les afectan las incompatibilidades ni prohibiciones aplicables a los concejales, ni la obligación de presentación de declaración de intereses. La Asamblea tiene las atribuciones que las leyes otorgan al Ayuntamiento Pleno en los municipios de régimen común (art. 7). La Asamblea ajusta su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales acordes con los principios constitucionales y, en su defecto, a lo establecido en la ley (art. 2).
- d) **La representación de los miembros de la Asamblea** se admite, pero limitada a que cada uno de sus miembros sólo podrá asumir la representación de otros dos miembros (art. 6.1). A pesar de la contradicción que supone admitir la representación en un régimen de democracia directa, por razones prácticas (no dificultar la obtención del quórum de constitución de la Asamblea) se mantiene, por tanto, el criterio que ya estableció el art. 53.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón. Únicamente en los casos de suscripción y votación de una moción de censura no cabrá representación (art. 6.3).

La representación deberá acreditarse mediante poder otorgado ante notario o ante el secretario del ayuntamiento, y se entenderá sin efecto cuando se halle presente el poderdante desde el inicio de la sesión.

e) **La organización complementaria** contempla los siguientes órganos:

- **Tenientes de Alcalde:** “El Alcalde podrá nombrar y cesar libremente tenientes de alcalde, hasta un máximo de cuatro, entre los miembros de la Asamblea, a quienes corresponderá sustituirlo por el orden de su nombramiento en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. Asimismo, podrán ejercer aquellas atribuciones delegables que el Alcalde les delegue expresamente” (art. 8). Esta previsión trata de evitar el vacío institucional que se daría en este régimen en el caso de cualquier contingencia que afectara al Alcalde. Se trata de unos “tenientes de alcalde” especiales, puesto que no existe una previa elección y el nombramiento es discrecional del Alcalde entre el conjunto de los miembros de la Asamblea. La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, en su art. 50, ya preveía esta posibilidad, si bien limitaba a tres el número de tenientes de alcalde. El incremento a cuatro de los posibles tenientes de alcalde tiene su origen en una enmienda del Grupo Popular y es una de las cuestiones que ha planteado reparos por parte del Estado en el recurso de inconstitucionalidad al que luego aludiremos.
- **Comisión informativa:** “La Asamblea podrá acordar la creación de una comisión que, integrada por el Alcalde y un máximo de cuatro de sus miembros, informará con carácter previo a su resolución por la Asamblea, los asuntos de especial relevancia y, en todo caso, los presupuestos, las ordenanzas fiscales y las relativas al aprovechamiento de bienes. El nombramiento de los miembros de la Comisión informativa corresponderá al Alcalde, dando cuenta del mismo a la Asamblea” (art. 9).

Esta Comisión informativa, que se establece como de existencia potestativa (no se aceptó la enmienda de IU que propugnaba su carácter obligatorio), resulta de evidente utilidad para asistir al Alcalde en la preparación de las propuestas de acuerdos que hayan de plantearse a la Asamblea y para facilitar el desarrollo de sus sesiones, puesto que garantiza que algunos de sus miembros conocen y han estudiado previamente los correspondientes asuntos. No supone una novedad, puesto que en similares términos se expresaba el art. 51 de la LALA, aunque al no precisar a quien correspondía el nombramiento de sus miembros, podía interpretarse que eran designa-

dos por la propia Asamblea. Ahora, en virtud de un texto transaccional aprobado por la ponencia partiendo de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular, se atribuye al Alcalde expresamente el nombramiento de los miembros de la Comisión informativa, una vez que la Asamblea haya decidido su creación.

- **Comisión de cuentas:** “En todo caso, la creación de una Comisión especial de cuentas será obligatoria y estará integrada por el Alcalde y cuatro vocales que designará la Asamblea entre sus miembros. La Asamblea podrá optar por efectuar la designación por sorteo. Dicha comisión informará las cuentas anuales de la entidad antes de someterlas a la aprobación de la Asamblea” (art. 10). La Comisión de cuentas se configura como de existencia obligatoria. El art. 20.1.e) LBRL, de carácter básico, prevé su existencia en todos los municipios, pero las especiales características del régimen de Concejo abierto y su simplicidad organizativa habían hecho dudar sobre la obligatoriedad de su existencia, que ahora queda confirmada. Sus miembros se eligen por la Asamblea, salvo que ésta decida que se designen por sorteo, lo que refuerza su independencia.

f) **Funcionamiento.** Una de las características del régimen de Concejo abierto es el respeto a la tradición local. Por ello, el art. 2 de la Ley establece el principio general de que “ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales acordes con los principios constitucionales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley”, y lo reitera el art. 11.4: “El funcionamiento de la Asamblea se ajustará a los usos, costumbres y tradiciones locales, si existieren de modo fehaciente y no fueran contrarias a los principios constitucionales” y “que en todo caso no podrán contravenir las leyes”. La referencia a los principios constitucionales y a las leyes limita la aplicación de cualquier costumbre que pudiera ir contra los mismos. Como señaló el Tribunal Supremo en sentencia de 29 de diciembre de 1998, en relación con la composición de una Asamblea vecinal, “la alegación de un uso inveterado, aunque pueda haber llegado a merecer la consideración de costumbre acreditada, no puede contravenir lo dispuesto en la ley”.

El art. 11 de la Ley regula el funcionamiento de la Asamblea en los siguientes términos:

- sus reuniones tendrán lugar en la Casa Consistorial, edificio público, plaza u otro lugar adecuado.
- celebrará sesión ordinaria (de periodicidad preestablecida), como mínimo, cada tres meses. Podrá celebrar sesión extraordinaria cuan-

do lo decida el Alcalde o lo soliciten una cuarta parte de los miembros de la Asamblea, en cuyo caso la celebración de la sesión no podrá demorarse más de quince días hábiles desde que se formalice la solicitud de la convocatoria.

- su convocatoria se efectuará mediante anuncio público por cualquier medio de uso tradicional del lugar y se hará pública en el tablón de anuncios, sin necesidad de citación individual. La convocatoria deberá efectuarse con una antelación mínima de cinco días, para las sesiones ordinarias, y de dos días hábiles si fuesen sesiones extraordinarias. La convocatoria incluirá la relación de los asuntos a tratar y el borrador del acta de la sesión anterior.
- la Asamblea se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de sus miembros, presentes o representados. Si en primera convocatoria no existiera quórum suficiente, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora del día siguiente, para cuya celebración será suficiente la asistencia de una quinta parte del número legal de sus miembros, presentes o representados, que nunca podrá ser inferior a tres, debiéndose mantener el quórum durante toda la sesión. En todo caso, se requiere la asistencia del Alcalde y del secretario o de quienes legalmente les sustituyan.

La admisión de un número menor de asistentes en segunda convocatoria supone una novedad frente a la exigencia del tercio del número legal de miembros, tanto en primera como en segunda convocatoria (arts. 46.2.c) LBRL, 90 ROF y 119 LALA). Como en el caso de la representación, vuelve a anteponerse el interés por evitar la paralización de la Asamblea por falta de suficiente asistencia, aunque sus acuerdos en segunda convocatoria puedan tener menor respaldo democrático.

- el Alcalde ejercerá las funciones de presidencia y ordenará el desarrollo de las sesiones. La Asamblea, mediante la aprobación del correspondiente reglamento orgánico, podrá ordenar y completar su organización y funcionamiento, atendiendo a sus necesidades y peculiaridades propias.
- los acuerdos de la Asamblea se adoptarán por mayoría simple de los miembros presentes y representados, salvo cuando se exija un quórum especial por ley (como es el caso del art. 47 LBRL). Existe mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los negativos. Una vez celebrada sesión, el borrador del acta se hará público en el

tablón de anuncios de la Casa Consistorial en un plazo no superior a cinco días, remitiéndose copia al Departamento competente en materia de régimen local y a la Subdelegación del Gobierno, en el plazo de los diez días siguientes a su celebración.

- estos municipios podrán acogerse a la exención del puesto de Secretario-Interventor propio, que acordará el Gobierno de Aragón. En ese caso, las funciones públicas necesarias, que en todo caso deberán ser desempeñadas por funcionarios con habilitación de carácter estatal, serán prestadas mediante la asistencia y cooperación de la comarca o de otras entidades supramunicipales (art. 13).
- la falta de funcionamiento del régimen de Concejo abierto, la no celebración de sesión de la Asamblea por plazo superior a seis meses y la carencia de candidatos a la Alcaldía dará lugar a la incoación de procedimiento para la fusión o incorporación del municipio a otro limítrofe o para la disolución de la entidad local menor (art. 14).

4. Los nuevos supuestos de aplicación del régimen de Concejo abierto. Posibles excepciones

A. La novedad fundamental de la Ley 9/2009 es que disminuye el número de habitantes fijado en la LBRL para la aplicación obligatoria de este régimen especial

Dispone su art. 3:

“Funcionan en Aragón en régimen de Concejo abierto:

a) los municipios de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración. A estos efectos se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985.

b) aquellos otros municipios en los que sus circunstancias peculiares lo hagan aconsejable y así se acredite y resuelva en el procedimiento correspondiente.

c) Las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes”.

El nuevo número de habitantes determinado para la aplicación del régimen de Concejo es fruto de la negociación parlamentaria. En el proyecto remitido por el Gobierno se proponía el número de 50; Chunta Aragonesista presentó enmienda proponiendo fijarlo en 25, para recuperar el criterio de la Ley

de Elecciones locales de 1978; Izquierda Unida proponía mantener la cifra de 100 habitantes.

La efectividad de esta norma queda demorada hasta la celebración de las próximas elecciones locales, previstas para 2011. Por tanto, hasta que se celebren, todos los municipios que funcionan en régimen de Concejo abierto mantendrán este sistema de gobierno. Así lo aclara la Disposición transitoria única de la Ley 9/2009: “Todas las entidades locales que funcionen en régimen de Concejo abierto a la entrada en vigor de la presente ley continuarán rigiéndose por dicho régimen hasta la celebración de elecciones locales. Con anterioridad a su convocatoria, el Gobierno de Aragón comunicará a la Administración General del Estado la relación de municipios y entidades locales menores que han de continuar rigiéndose por el sistema de Concejo abierto o los que, con una población inferior a 100 habitantes, pasan a registrarse por Ayuntamiento o Junta vecinal”.

En consecuencia, la aplicación del nuevo límite poblacional de 40 habitantes para la aplicación del régimen de Concejo abierto, en sustitución del de 100 habitantes previsto en la legislación estatal, que es la más importante innovación de la Ley 9/2009, ha de esperar a la próxima convocatoria de elecciones locales, cuya celebración está prevista para mayo de 2011.

La Ley 9/2009 no dice nada en su articulado sobre cuál será el sistema de gobierno futuro de los municipios que, en virtud de su nueva regulación, dejen de funcionar en régimen de Concejo abierto. Tampoco tendría competencia para decidir al respecto. Sin embargo, el preámbulo (apdo. V) hace referencia al asunto: “Establecidos por la presente ley los nuevos requisitos del régimen de Concejo abierto, los municipios que tengan entre 40 y 100 habitantes no estarán obligados a ajustarse a dicho régimen especial..., siéndoles de aplicación el sistema de elección de cinco concejales previsto para los municipios de población inferior a 250 habitantes por la legislación electoral en sus propios términos”. Se parte de que la nueva regulación está dentro de las previsiones de la LOREG, al fijar su art. 179.1 la escala que determina el número de concejales a elegir según la población, en los siguientes términos: “Hasta 250 habitantes, 5 concejales...”. Y exceptuar, acto seguido, los municipios que funcionen en régimen de Concejo abierto. Por tanto, los municipios aragoneses entre 40 y 100 habitantes, en virtud de la nueva regulación del Concejo abierto, pasarán a registrarse por el sistema de Ayuntamiento de 5 concejales. Por respeto a la ley electoral, en ningún momento se planteó fijar otro número de concejales a estos municipios (tres, por ejemplo, como plantea el informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados a que antes se ha hecho referencia).

Por su parte, sólo las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes seguirán funcionando con arreglo al régimen de Concejo abierto después de las próximas elecciones locales, conforme a la nueva redacción del art. 91.1 LALA, que establece la Disposición adicional segunda de la ley. A las que dejen de regirse por Concejo abierto les será de aplicación el art. 91.2 LALA, que prevé una Junta vecinal, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a tres, incluido el Presidente, ni superior al tercio del número de concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.

Ahora bien, la Ley 9/2009 prevé la posibilidad de que esa nueva regla general tenga excepciones, puesto que las entidades locales afectadas por esa modificación pueden plantear al Gobierno de Aragón su voluntad de seguir rigiéndose por el sistema de Concejo abierto, aunque superen los 40 habitantes.

En efecto, la Disposición adicional primera de la Ley 9/1999 prevé que aquellos municipios y entidades locales menores que resulten afectados por la nueva cifra de población prevista para la aplicación del régimen de Concejo abierto, por tener una población entre 40 y 99 habitantes, podrán solicitar la permanencia en ese régimen. Con tal fin, en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, plantearán petición en ese sentido al Gobierno de Aragón, previo acuerdo de la Asamblea aprobado por mayoría absoluta, adjuntando la documentación que acredite el correcto funcionamiento del régimen de Concejo abierto. Aportados al procedimiento los informes oportunos, el Consejero competente en materia de régimen local propondrá al Gobierno de Aragón la decisión que proceda, que se adoptará mediante Decreto.

El preámbulo de la Ley justifica así esta posibilidad: “Al aplicarse esta norma a partir de la próxima convocatoria de elecciones locales, existe un margen de tiempo suficiente para que en la aplicación de esta modificación puedan tenerse en cuenta la participación y la peculiar posición de cada municipio afectado, dejando abierta la posibilidad de que, en casos justificados, un municipio de 40 habitantes o más pueda optar por mantener el régimen de Concejo abierto, con total respeto a su autonomía municipal. Lo que pretende esta Ley no es imponer a los municipios un nuevo régimen de gobierno, sino dar respuesta a los problemas que les plantea el régimen de Concejo abierto para su funcionamiento y ofrecerles la posibilidad alternativa de que puedan regirse por el sistema de democracia representativa”. La frase “con total respeto a su autonomía municipal” podría interpretarse como que la simple petición del municipio interesado llevaría a concederle la continuidad en el régimen de Concejo abierto. Pero no es eso lo que prevé la Disposición adi-

cional puesto que la petición municipal, además de acreditar el correcto funcionamiento del Concejo abierto, queda supeditada a la decisión que adopte el Gobierno de Aragón.

La DA primera de la Ley fija un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para plantear esa petición, plazo que habría ya concluido al finalizar junio. Ahora bien, dado que la interposición por el Gobierno del recurso de inconstitucionalidad suspendió la vigencia de la Ley, parece adecuado entender que dicho plazo quedó interrumpido y ha vuelto a correr tras el levantamiento de la suspensión por el Tribunal Constitucional. Ello permite plantear la petición hasta el 11 de octubre. Sin haberse cerrado dicho plazo al concluir la redacción de este artículo, puede avanzarse que hasta el seis de octubre son dieciocho municipios y tres entidades locales menores los que han manifestado su voluntad de mantener el régimen de Concejo abierto.

B. Supuestos de autorización posterior para funcionar en régimen de Concejo abierto o con Ayuntamiento o Junta vecinal

La Ley 9/2009 prevé sendos procedimientos para hacer posible que los municipios y entidades locales que lo estimen conveniente en el futuro, puedan plantear regirse por un sistema distinto del que les sería aplicable por razón de su población.

El art. 16 contempla el caso de los Ayuntamientos o Juntas Vecinales que, por sus circunstancias peculiares, pretendan funcionar en régimen de Concejo abierto. El procedimiento se inicia por acuerdo provisional del Pleno o Junta vecinal, adoptado por mayoría absoluta, que se someterá a información pública por plazo de un mes y se elevará a definitivo, previa valoración de las alegaciones presentadas. El Gobierno de Aragón, en el plazo de tres meses, lo aprobará o denegará por Decreto, teniendo efectividad el nuevo régimen de Concejo abierto para las elecciones locales siguientes, siempre que el Decreto se publique antes de sus convocatorias.

El art. 17 contempla el caso de los municipios y entidades locales menores con población superior a 40 habitantes que funcionen en régimen de Concejo abierto y que deseen regirse por Ayuntamiento o Junta Vecinal. El procedimiento se inicia mediante acuerdo provisional de la Asamblea, aprobado por mayoría absoluta, que se someterá a información pública por plazo de un mes, y se elevará a definitivo, previa valoración de las alegaciones presentadas. El Gobierno de Aragón, en el plazo de tres meses, resolverá por Decreto, teniendo efectividad el nuevo régimen de Ayuntamiento o Junta vecinal en las siguientes elecciones locales, siempre que el Decreto se publique con antelación a su convocatoria.

VI. INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL GOBIERNO CENTRAL

1. Motivación

El Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de marzo de 2010, a propuesta del vicepresidente tercero y ministro de Política territorial, acordó proponer al Presidente del Gobierno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley que comentamos. Promovido el correspondiente recurso, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de abril de 2010, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 2725-2010, contra los arts. 3.a), 8, 16.2, 17 y las disposiciones adicionales primera y segunda, y disposición transitoria única de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre. Habiéndose invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados (BOE 81, de 28 de abril de 2010).

El Gobierno impugna la norma por entender que la regulación que del Concejo abierto se hace en la ley aragonesa es contraria a la que contiene la Ley básica de Régimen local, pues aunque el Estatuto de Autonomía de Aragón faculta a la Comunidad Autónoma para regular los requisitos de aplicación de ese régimen, dicha regulación debe llevarse a cabo respetando las bases estatales que, en desarrollo de los arts. 140 y 149.1.18 de la Constitución, se han establecido en el art. 29 y concordantes de la LBRL.

Por ello, se considera como inconstitucional que la Ley aragonesa modifique el límite legal de la población de aplicación de este régimen, al establecer el límite en los municipios de menos de 40 habitantes. Se alega que la Ley 9/2009 realiza un frontal y directo cuestionamiento de la institución del Concejo abierto y, en particular, de la configuración de la institución que hace el legislador estatal de tal forma que se modifica radicalmente el régimen actual de funcionamiento de más de un 20 por ciento de los municipios aragoneses y se altera el sistema de designación de los cargos representativos locales.

Además, se entiende que no se respetan los trámites establecidos en la Ley básica de régimen local para la constitución en Concejo abierto de los municipios cuyas circunstancias lo hagan aconsejable (la petición de la mayoría de los vecinos y la adopción del acuerdo por mayoría de dos tercios de los miembros del ayuntamiento). Se alega, en relación con el art. 16 de la Ley recurrida, que la principal diferencia entre este precepto y la legislación básica estatal estriba en que ésta última otorga singular relevancia a la voluntad de los

vecinos del municipio que va a regirse por el Concejo abierto, dado que ésta exige su efectiva participación, y, por el contrario, el art. 16 de la Ley recurrida prescinde de la voluntad de los vecinos, haciendo descansar la decisión en los órganos municipales y autonómicos.

Por otra parte, en la Ley aragonesa se recoge la facultad del Alcalde para nombrar hasta un máximo de cuatro tenientes de alcalde, superando el límite de tres marcado por el Real Decreto 2588/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

El Estado entiende también que la aplicación del régimen de Concejo abierto sólo a municipios de población inferior a 40 habitantes incide también en la aplicación del régimen electoral, que establece la elección directa del Alcalde por sistema mayoritario para este tipo de régimen de municipios con menos de 100 habitantes.

Las disposiciones adicionales y transitoria que también se impugnan se entiende participan de la inconstitucionalidad en cuanto constituyen previsiones complementarias para la aplicación de la Ley recurrida.

Las alegaciones del Estado en contra de la constitucionalidad de la Ley aprobada tienen su apoyo fundamental, en resumen, en contradecir el argumento principal que funda la Ley aragonesa y que se contiene en el párrafo final del apdo. IV de su preámbulo: “Debe concluirse que el apoderamiento competencial expreso del art. 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón permite a la Comunidad Autónoma, mediante norma de rango legal, adaptar a sus peculiaridades territoriales la aplicación del régimen de Concejo abierto, desplazando, dado su rango, la normativa estatal...”.

El Abogado del Estado mantiene que sólo el legislador básico puede determinar si existen razones para dejar un margen de especialidad para determinadas partes de la Nación. En otro caso, las bases son uniformes para todos. Y se niega que de la doctrina constitucional pueda deducirse que el Estatuto, por razón de su rango, esté por encima de la legislación básica del Estado en ningún caso. Se aduce que no hay aquí cuestión de jerarquía normativa (rango) sino de preservación de las respectivas funciones constitucionales, de los Estatutos y de la legislación básica. Se mantiene que un Estatuto no puede ser instrumento para el privilegio o el desplazamiento (es decir, la inaplicación en la Comunidad autónoma) de la legislación básica, impidiendo que ésta cumpla su función de común denominador normativo nacional.

En la defensa de la amplitud de lo básico, para justificar la impugnación del art. 8 de la Ley sobre los Tenientes de Alcalde (cuestión, por otra parte,

escasamente relevante), se llega a considerar que los preceptos del Reglamento estatal de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de 1986 son también de aplicación con carácter básico a todo el territorio nacional, salvo las excepciones expresamente previstas. Sorprende especialmente esta alegación, puesto que no ha sido recurrido el art. 6, “representación de los miembros de la Asamblea”, que se separa del ROF, ni lo fue en su momento la LALA. Aquí se contradice el Abogado del Estado, que incluso afirma en sus alegaciones que “la regulación contenida en la Ley 7/1999 (LALA) no suscitó ninguna controversia competencial puesto que resultaba respetuosa con la normativa básica estatal” .

Habrà de esperarse a que el Tribunal Constitucional resuelva sobre el recurso planteado. Su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, no parece suponer un avance hacia un mayor reconocimiento de la amplitud de las competencias autonómicas frente a las normas básicas estatales. Se sigue insistiendo en el carácter bifronte del régimen local y se sigue admitiendo la posibilidad de que tengan carácter básico normas reglamentarias y actos de ejecución del Estado. La afirmación (fundamento jurídico 60) de que “el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma”, podría dejar abierta la posibilidad de excepciones a la regla general, que estarían especialmente justificadas en casos como el que nos ocupa, en que un Estatuto de Autonomía contiene un apoderamiento expreso sobre una cuestión específica. Privar de contenido real a esa competencia concreta –pues tanto como eso sería condicionar su ejercicio a que se ajustase a la legislación básica— haría preguntarse qué pretendían las Cortes Generales al aprobar esa previsión del Estatuto de Autonomía, que quedaría vacía de eficacia real.

2. Levantamiento de la suspensión inicial de la Ley por el Tribunal Constitucional

Por Auto de 22 de julio de 2010, el Pleno del Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión de los arts. 3.a), 8, 16.2, 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos.

En las alegaciones formuladas a favor del mantenimiento de la suspensión, el Abogado del Estado entendía que la entrada en vigor de la ley ocasionaría perjuicios irreversibles, puesto que, al aplicarse a las próximas elecciones de 22 de mayo de 2011, se ocasionaría una indebida constitu-

ción de los órganos municipales, por lo que la estimación del recurso habría de suponer la invalidación de los actos realizados por los órganos inconstitucionalmente constituidos en aplicación de la ley recurrida. Por otra parte, consideraba que para los municipios de población entre 40 y 100 habitantes no existen previsiones en la LOREG respecto al sistema electoral que les resultaría de aplicación, quebrantándose así el principio de seguridad jurídica.

El Tribunal Constitucional no considera fundadas estas razones para mantener la suspensión de la Ley. En cuanto a la hipótesis de nulidad de la constitución de órganos municipales y de sus actos, declara que no puede prevalecer en este caso sobre la presunción de legitimidad de la ley recurrida. Más importante es el fundamento jurídico que se refiere a la normativa electoral aplicable, porque se estima respalda la posición de la Comunidad Autónoma. El Tribunal declara que “la regulación sustantiva en esta materia no se establece en el precepto que cita el Abogado del Estado (el art. 184 LOREG), de marcado carácter procedimental al referirse a la presentación de candidaturas y la forma de escrutinio, sino en el art. 179 LOREG, el cual deviene así el determinante para apreciar la eventual concurrencia de la situación de incertidumbre respecto al sistema electoral a aplicar. Este último precepto, en su apartado uno, tras fijar como circunscripción electoral el término municipal, establece una escala para determinar el número de concejales elegibles en función de la población, siendo su primer elemento los municipios con una población de “hasta 250 habitantes”, mientras que en el apdo. 2 excluye de la aplicación de dicha escala a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto”. “De este modo, el primer escalón de los previstos en el art. 179.1 LOREG, a diferencia del resto, no fija un número mínimo de habitantes del municipio sino solamente un máximo cifrado en 250 habitantes, por lo que no puede apreciarse que exista esa carencia de previsión legal expresa”.

El levantamiento de esta suspensión tiene una trascendencia decisiva para la aplicación de la Ley aragonesa. Al recuperar su vigencia los artículos y disposiciones recurridos por inconstitucionales, y dada la previsible tardanza de varios años de la sentencia del Tribunal Constitucional que pueda recaer en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno, la Ley aragonesa va a ser de obligada aplicación en sus propios términos en las elecciones municipales de 2011.

VII. REFLEXIÓN FINAL: LAS PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES MÁS PEQUEÑOS

La Ley aragonesa 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos, ha abordado dos aspectos de este régimen especial: por un lado, completar su desarrollo, sin novedades especialmente destacables; por otro, disponer que se aplicará con carácter general, a partir de las elecciones locales de 2011, solamente a los municipios y entidades locales de menos de 40 habitantes, rebajando la cifra de 100 habitantes impuesta por la legislación básica estatal, evitando así el continuo incremento de los municipios que se rigen por este régimen en cada nueva convocatoria electoral. Se piensa que la complejidad y requerimientos técnicos y legales de gran parte de los asuntos locales hace que el régimen de Concejo abierto no sea actualmente adecuado para el gobierno y administración de muchos pequeños municipios, sobre todo en aquellos casos que carecen de tradición histórica en su funcionamiento.

Lo razonable de esta medida, que supone pasar de la democracia directa a la democracia representativa, queda ampliamente reflejado en el preámbulo de la Ley y lo confirma el alto grado de consenso político (con la única excepción de Izquierda Unida) alcanzado en su aprobación. Quedan todavía por conocer cuántos municipios van a solicitar permanecer en ese régimen especial, puesto que, como antes hemos señalado, el plazo para hacerlo no ha concluido. Hay que suponer que pueda existir una cierta resistencia a la innovación que supone, muy habitual en las Asambleas, y una cierta preocupación por conseguir candidatos a ser concejales, dadas las características de los residentes en el municipio.

Mejoradas, pues, las posibilidades y expectativas de funcionamiento de los municipios de 40 a 100 habitantes, muchas de las razones expuestas para esta modificación legal ponen de relieve que subsiste un problema de fondo de gran envergadura: el futuro demográfico de un número muy importante de municipios aragoneses.

Lo que reflejan los datos es que cada vez son más los municipios de menos de 100 habitantes y que, entre éstos, es notable la pérdida de población de muchos de ellos. Los 143 municipios que funcionan ahora en este régimen suman una población total de 9.692 habitantes, el 0,72 de la población aragonesa. En relación con su población en 1990, solamente 31 la mantienen o han logrado algún leve incremento. Sin embargo, 112 de ellos han disminuido en población, en algunos casos hasta el 40 o el 50 %, tendencia que, salvo contadas excepciones, se antoja irreversible puesto que hace ya mucho que no hay relevo generacional.

En febrero de 2000 el Gobierno de Aragón remitió a las Cortes una Comunicación sobre política demográfica. Al evaluar los municipios aragoneses según el grado de envejecimiento, se consideraban como viejos 132, 432 muy viejos, y 77 como terminales. Se decía que “el grado de envejecimiento de los municipios aragoneses es hoy alto y pone en peligro su supervivencia a medio plazo para 8 de cada 10 de ellos, cuya situación es de agotamiento poblacional”.

Pues bien, esas predicciones se van cumpliendo. Seis de cada diez municipios aragoneses han perdido población en la última década, aunque la población global de la Comunidad Autónoma haya crecido un 13 %, gracias a los municipios más grandes y al entorno de Zaragoza. Hay excepciones concretas por razones específicas, pero la realidad viene mostrando las dificultades para que la población remonte en muchos de nuestros municipios, a pesar de los distintos intentos de repoblación acudiendo a diversos incentivos. Se cumplen ahora 25 años de “la caravana de mujeres” de Plan y acaba de tener lugar este agosto “la caravana de niños” de Castelnuovo, iniciativas entrañables pero de efectos forzosamente limitados a lugares muy concretos.

Pero sigue sin existir un proyecto global de reforma y modernización del mapa municipal. En España, desde 1986 sólo se ha producido la supresión de cinco municipios; desde entonces, en Aragón, no se ha suprimido ninguno y se ha reconocido a cuatro nuevos (Gistaín, Esplús, Marracos y Villamayor de Gállego). La resistencia a adaptar las instituciones políticas y administrativas a la realidad social y económica y la impopularidad política que conlleva cualquier propuesta de reestructuración municipal explican la pervivencia de muchos municipios, que siguen ostentando potestades y competencias como Administraciones públicas, aunque su capacidad real para ejercerlas sea mínima o inexistente.

Es conocido el aprecio de los residentes y de los no residentes por sus lugares de origen y la importancia que se da a mantener su personalidad jurídico-pública como municipios. Se insiste en discutir sobre conceptos abstractos (municipios, autonomía municipal, personalidad jurídica, tradiciones) más que sobre la calidad de la vida de la población y sus perspectivas reales de futuro y la mejor forma de prestar los servicios esenciales a esa población, que siempre deberá garantizar cualquier reforma.

Si el problema irresoluble por razones políticas es acometer fusiones o agrupaciones de municipios, la existencia de las comarcas en Aragón da hoy la posibilidad de facilitar la pervivencia de los municipios más pequeños como niveles de representación, descargándoles de las competencias que son incapaces de gestionar. Seguramente la comarca para justificarse plenamente debe

tener un mayor contenido municipalista, tratando de paliar las insuficiencias de la estructura municipal. La comarca podría descargar a los pequeños municipios del ejercicio de todas aquellas competencias y atribuciones que excedan sus posibilidades de gestión, manteniendo su derecho a participar en las decisiones comunes, heredando en algún modo el espíritu de las mancomunidades. En ese sentido, sería importante que las comarcas abordaran un plan de actuación sobre su territorio que garantizara la adecuada prestación de los servicios esenciales y de las funciones públicas necesarias. En especial hay algunas comarcas en que, por el avance de la despoblación y el elevado porcentaje de pequeños municipios que las integran, esa tarea sería especialmente importante.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

COSCULLUELA MONTANER, L. (1987): «El Concejo abierto», *REALA*, 234, pp.199-223.

- (2003): «Concejos abiertos», voz en *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, t. I, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

DÍEZ GONZÁLEZ, F. (1985): «El Concejo abierto y la Ordenanza concejil», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados* (abril).

GARCÍA ÁLVAREZ, M. (1978): «El Concejo abierto en la legislación española. A propósito de la democracia directa», *Revista Facultad de Derecho*, 53, Universidad Complutense, Madrid.

MARTÍN SANZ, V. (2003): «La organización municipal», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.): *Tratado de Derecho municipal*, t. I, Civitas, p. 1176.

ORDUÑA REBOLLO, E. (1994): *Democracia directa municipal, Concejos y Cabildos abiertos*, Civitas.

SALANOVA ALCALDE, R. (2000): «Las competencias de los municipios. Regímenes municipales especiales», en A. FANLO LORAS (dir.): *Estudio sistemático de la Ley de Administración local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, pp. 87 y ss.