

# **LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN ARAGÓN: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS (1)**

VICTORIA RODRÍGUEZ CATIVIELA

*SUMARIO: I. Regulación legal de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio. II. Entidades Locales Menores Aragonesas. III. Cuestiones que plantea su regulación por la Comunidad Autónoma: potestades, competencias, recursos económicos, órganos de gobierno. IV. Conclusión. Anexo: Relación de Entidades Locales Menores de Aragón.*

El 10 de septiembre de 1994 se constituyó la Asociación de Entidades Locales Menores de Aragón, una de cuyas principales reivindicaciones es la regulación por la Comunidad Autónoma de las mismas, sobre todo en el tema de su financiación y de sus relaciones con el resto de Instituciones públicas. Este hecho justifica una reflexión sobre el papel que estas Entidades locales, las más pequeñas de nuestras personas jurídicas territoriales, pueden desempeñar dentro de la organización territorial de la Comunidad Autónoma Aragonesa.

## **I.- SU CARACTERIZACIÓN LEGAL**

1.-El origen de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal se halla, principalmente, en las incorporaciones y fusiones de municipi-

---

(1) La denominación de Entidades Locales menores cuenta con una larga tradición legal aunque no haya sido recogida por la vigente Ley básica de Régimen Local, que ha optado por la de "entidades de ámbito territorial inferior al municipio", un tanto larga. Otras denominaciones que se recogen en las Leyes autonómicas vigentes son: "Entidades inframunicipales" (Canarias), "Entidades municipales descentralizadas" (Cataluña), "Entidades Locales autónomas" (Andalucía), "Concejos" (Navarra) y "Parroquias rurales" (Asturias).

pios que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo XIX y a mediados del actual. En muchos casos llevaron aparejadas el aumento de pueblos agregados, de núcleos separados, con intereses peculiares y colectivos diferenciables de los generales del municipio y, sobre todo, con un patrimonio inmobiliario rústico común a sus vecinos, a los que se atribuyó, desde el principio, competencias para la administración y distribución de sus aprovechamientos. También en los poblados creados por el extinguido Instituto Nacional de Colonización en los años cincuenta (2).

2.-La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, las define como Entidades creadas para la administración descentralizada de núcleos de población separados, fijando una serie de reglas en orden a la constitución, organización y funcionamiento de las mismas (Artículo 45). Su desarrollo se efectúa principalmente, por los artículos 38 a 45 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, y por los artículos 40 a 50 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

El artículo 45-1 de la Ley 7/1985 establece que serán las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local las que regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio. Hasta ahora han merecido una ley específica por parte de las Comunidades de Asturias (Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural) y Cantabria (Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores).

Asimismo, dentro de la regulación global del régimen local de cada Comunidad Autónoma se han contemplado por las siguientes normas:

-Andalucía: Artículos 47 a 70 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal.

-Canarias: Artículos 91 a 95 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

-Cataluña: Artículos 76 a 80 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local y artículos 75 a 89 del Decreto 140/1988, de 24 de

(2) Un estudio de la evolución de su regulación legal puede encontrarse en TORRES CURDI, *Las Entidades Locales Menores en el Derecho Administrativo Español*, I.E.A.L., 1985. También en GARRIDO FALLA, "Entidades Locales Menores", R.E.V.L., 1947.

mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los Entes Locales.

-Castilla-La Mancha: Artículos 24 a 38 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales.

-Murcia: Artículos 67 a 75 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local.

-Navarra: Artículos 37 a 44 y 88 a 90 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, y Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, Reguladora del Proceso Electoral en los Concejos.

-La Rioja: Artículos 39 a 52 de la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local.

3.- En cuanto a su naturaleza, estamos ante verdaderos entes públicos dotados de personalidad jurídica propia e independiente (3) y en cierto modo autónomos respecto de los municipios en cuyo territorio se integran. Por lo que hay que distinguirlos claramente de los órganos territoriales de gestión desconcentrada, tales como juntas de distrito o de barrio, cuya institución corresponde en exclusiva a los propios Ayuntamientos, en ejercicio de su potestad de autoorganización. Ahora bien, su autonomía no puede equipararse en ningún caso a la residenciada constitucionalmente en el municipio sino que, tal como establece la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 1979, es de acción muy limitada y, más que limitada, condicionada. Ello hace que sus fronteras sean un tanto indeterminadas y ambiguas al tratarse de entes descentralizados de segundo grado.

4.-En España, a 1 de enero de 1995, existían 3.699 Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipio, distribuidas entre las distintas Comunidades Autónomas de la siguiente forma: Andalucía, 32; Aragón, 40; Asturias, 37; Baleares, 1; Cantabria, 533; Castilla-León, 2.238; Castilla-La Mancha, 34; Cataluña, 51; Extremadura, 15; Galicia, 9; Madrid, 2; Navarra, 372; País Vasco, 328; La Rioja, 3, y Comunidad Valenciana, 4. No existe ninguna en las Comunidades Autónomas de Canarias y Murcia.

(3) Vid. MENÉNDEZ GARCÍA, "Las Entidades Locales Menores" en el *Tratado de Derecho Municipal* dirigido por MUÑOZ MACHADO. Civitas, 1988. La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1983 (Ar. 3986) las incluye expresamente entre las personas jurídicas públicas territoriales.

## II.- ENTIDADES LOCALES MENORES ARAGONESAS

En Aragón se hallan constituidas actualmente 40 Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal: 38 en la provincia de Huesca, y 2 en la de Zaragoza (4). No existe ninguna en Teruel. La de más reciente creación es Algayón (Decreto de la Diputación General de Aragón 138/1994, de 21 de junio, publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 80, de 1 de julio), en el municipio de Tamarite de Litera (Huesca). En estos momentos se encuentran en tramitación los expedientes para la constitución como tales de los núcleos de Fuencalderas, integrado en el municipio zaragozano de Biel-Fuencalderas y de Las Cuevas de Cañart integrado en el municipio turolense de Castellote.

La realidad nos muestra un cierto decaimiento de este tipo de entidades en los últimos años por pérdida de su base poblacional. La Diputación General de Aragón ha decretado desde 1980 la disolución de nueve Entidades Locales Menores aragonesas (5):

-Otal, integrada en el municipio de Broto, por Decreto 42/1983, de 19 de abril.

-Escartín, integrada en el municipio de Broto, por Decreto 42/1983, de 19 de abril.

-Gistaín, integrada en el municipio de Plan, que pasó a constituir un municipio independiente por Decreto 11/1987, de 16 de febrero.

-Javierre del Obispo, integrada en el municipio de Biescas, por Decreto 70/1990, de 8 de mayo.

-Revilla, integrada en el municipio de Tella-Sin, por Decreto 27/1990, de 6 de marzo.

-San Felices, integrada en el municipio de Agüero, por Decreto 28/1990, de 6 de marzo.

(4) Su relación a 31 de mayo de 1995, figura en el Anexo.

(5) Esa tendencia se refleja también en el número de entidades locales menores que se declararon disueltas en los últimos años anteriores a la transferencia a la Comunidad Autónoma de Aragón de la competencia sobre el tema. Pueden citarse los siguientes casos: 1964, Bagüeste (Sarsa de Surta); 1966, Yosa (Broto), Cenarbe (Villanúa); 1967, Lardiés y Berroy (Fiscal), Santa Justa (Puértolas), Ayerbe de Broto (Broto); 1968, Las Bellostas (Alto Sobrarbe); 1969, Paternoy (Bailo), Murillo de Liena (Foradada de Toscar), Araguás del Solano (Jaca); 1970, Señés (Gistaín); 1971, Escuaín (Puértolas), Bellestar (Monflorite-Lascasas) y Satué (Sabiñánigo); 1972, Bestué (Puértolas).

-San Julián de Basa, integrada en el municipio de Yebra de Basa, por Decreto 25/1990, de 6 de marzo.

-Yeba, integrada en el municipio de Fanlo, por Decreto 26/1990, de 6 de marzo.

-Majones, integrada en el municipio de Canal de Berdún, por Decreto 31/1991, de 21 de febrero.

La motivación recogida en los correspondientes Decretos, común en todos los casos, salvo en el de Gistaín que se disolvió al convertirse en nuevo municipio, viene expresada así: "en razón tanto a la escasa población como a la falta de funcionamiento de la misma como Entidad Local con personalidad jurídica propia, lo que justificaría su disolución al apreciarse la existencia de notorios motivos de necesidad administrativa, conforme a lo previsto en los artículos 44 y 45 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, y 48 y 49 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio".

## III.- CUESTIONES QUE PLANTEA SU REGULACIÓN POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

1.- La Comunidad Autónoma de Aragón ha mostrado siempre una clara preferencia por avanzar hacia fórmulas que permitan integrar la gran multitud de pequeños municipios existentes en estructuras más amplias, Mancomunidades y Comarcas, imprescindibles en ciertos casos para la prestación de algunos servicios de competencia local.

El reconocimiento por parte de los municipios de su incapacidad para prestar por sí solos los servicios que les están atribuidos, más todos aquellos que actualmente la sociedad les demanda, se demuestra claramente en el gran número de Mancomunidades que se han ido formando en los últimos años, (69 Mancomunidades constituidas, que agrupan a un total de 473 municipios de los 729 que integran nuestra Comunidad Autónoma).

Sin embargo, este proceso asociativo ha ido acompañado simultáneamente de un importante movimiento segregacionista motivado por el deseo de los habitantes de cada núcleo de población (6) de contar con sus instituciones y representantes propios y de administrar en provecho exclu-

(6) Los 729 municipios aragoneses existentes en la actualidad comprenden un total de 1.543 núcleos de población.

sivo de la respectiva colectividad la riqueza de su pertenencia, planteamiento frente al cual la Comunidad Autónoma ha sostenido un criterio claramente restrictivo.

Prueba de ello son las últimas resoluciones denegatorias de pretensiones segregacionistas: Decreto nº 150, de 10 de septiembre de 1991, por el que se deniega la segregación de la parte del término municipal de Blecua y Torres (Huesca) correspondiente al núcleo de Torres de Montes para constituir un municipio independiente; Decreto nº 151, de 10 de septiembre de 1991, por el que se deniega la segregación de las partes del término municipal de Alcalá del Obispo correspondientes a los núcleos de Fañanas-Ola y Pueyo de Fañanas, para su constitución en dos nuevos municipios; Decreto 139/1994, de 21 de junio, por el que se deniega la segregación de la parte del término municipal de Piedratajada (Zaragoza) correspondiente al núcleo de Marracos para constituir un municipio independiente, y Decreto 196/1994, de 28 de septiembre, por el que se deniega la segregación de la parte del término municipal de Castellote (Teruel) correspondiente al núcleo de Las Cuevas de Cañart. Actualmente se halla en tramitación el expediente promovido por los vecinos del barrio de Villamayor, perteneciente al municipio de Zaragoza, para constituir un nuevo municipio.

2.- Es en este marco de referencia donde debemos situar a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal. Dotadas de medios económicos y competencias de cierta importancia, pueden ser un instrumento perfectamente adecuado para la representación y gestión de intereses específicos de los vecinos de cada núcleo de población, sin los efectos negativos de disgregación poblacional y de prestación de servicios que la creación de nuevos municipios supone (7).

(7) Esta misma opinión mantiene el Consejo de Estado en los últimos dictámenes recaídos en expedientes para creación de nuevos municipios por segregación. Así el dictamen nº 1.518/94 relativo a la segregación del núcleo de Las Cuevas de Cañart del municipio de Castellote (Teruel) establece en su Consideración cuarta: "Parece que Las Cuevas de Cañart cuenta con bienes propios, lo que unido al deseo del vecindario de asumir una participación en la gestión de los intereses de la comunidad vecinal, podría justificar que se le diera el estatuto jurídico-público de una Entidad Local Menor, forma que, aunque no mencionada en la Constitución, está recogida en la legislación local. La existencia de Entidades Locales Menores, puede decirse es un fenómeno que puede calificarse de universal (la "aldeia" o el "povo" en Portugal, la "borgata" o "frazione" en Italia, las "settionen de Communes" en Francia, la parroquia civil en Inglaterra y las parroquias sin otra calificación en Suiza)".

A la hora de plantearnos una posible regulación jurídica de las mismas hemos de tener presente que estamos ante Entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal. Así lo señala la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1990, al otorgarles la condición de entidad diferenciada pero no independiente del municipio del que forman parte, que es al que la Constitución atribuye plena autonomía, por lo que, en ningún caso pueden convertirse en municipios encubiertos, dotados de las mismas competencias que ellos, debiendo la ley de la Comunidad Autónoma precisar con total claridad el grado de descentralización que les ha de corresponder.

Pero, al mismo tiempo, la idea de una entidad local de ámbito territorial inferior al municipal como un ente creado exclusivamente para la administración de un patrimonio común, está dejando paso a una concepción más amplia. Así se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 que concede a las Entidades Locales Menores una especial relevancia, al afirmar que su creación, modificación o disolución no afecta sólo y exclusivamente a la entidad municipal en que se constituyen, sino que su existencia implica necesariamente algún modo de distribución del poder sobre el territorio, competencia primordial, cuando no exclusiva de las Comunidades Autónomas.

3.- Según lo dispuesto en el artículo 4-2 de la Ley 7/85, serán las Comunidades Autónomas las que concretarán, a través de sus leyes, cuáles de aquellas potestades que corresponden a los municipios pueden ser de aplicación a las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, configurando el papel que dentro del mapa territorial de cada una de ellas se les asigna (8). En este sentido, cabe destacar que todas las Comunida-

(8) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local mantiene limitaciones, ya recogidas en la legislación local anterior. Así los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento respectivo (Artículo 45.2.c). La sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989 declaró que esta norma no vulnera las competencias regionales en relación con el régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio "ya que, no se olvide, se trata de entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal, actuando en régimen de descentralización que, si bien a la legislación autonómica corresponderá precisar, justifica que, como garantía misma de la institución municipal, el legislador estatal le atribuya a ésta una cierta facultad de tutela. Facultad de tutela referida a un catálogo tasado de supuestos de incuestionable relieve para el propio municipio, lo que, por ello mismo, no coarta indebidamente la competencia de la Comunidad Autónoma...".

des Autónomas que han regulado esta materia les atribuyen las mismas potestades y prerrogativas que corresponden a los municipios (la reglamentaria y de autoorganización; la tributaria y financiera; la de programación y planificación; la expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; la de legitimidad y ejecutividad de sus actos; la de ejecución forzosa y sancionadora; la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; la de inembargabilidad de sus bienes y derechos; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública), salvo Cantabria, por lo que respecta a la potestad expropiatoria y tributaria, si bien les reconoce la posibilidad de establecer tasas y precios públicos por la prestación de servicios dentro de su territorio (9), y Asturias, que las especificará en el Decreto de creación (10).

4.-La legislación estatal, única aplicable en estos momentos a la Comunidad Autónoma aragonesa, enumera las competencias que les corresponden en el artículo 38 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril:

- a) Construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.
- b) Policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.
- c) Limpieza de calles.
- d) La mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales y
- e) la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio.

Dichas competencias (11) engarzan perfectamente con el origen ya indicado de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, añadiéndole la última por vía sustitutoria.

Estas competencias se revelan actualmente como insuficientes, habiéndose producido una ampliación de las mismas por vía jurisprudencial.

(9) Artículo 3 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores.

(10) Artículo 8 de la Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural.

(11) LLISSET BORRELL: "Las competencias de las Entidades Locales Menores", en R.E.D.A., 50, 1986.

cial. Destaca en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1986, que les atribuye competencias en materia urbanística: "excluidos éstos (planes generales), todos los demás, concretamente, los parciales y especiales, así como los Estudios de detalle y los proyectos de urbanización pueden ser promovidos, redactados y tramitados por las Entidades Locales Menores, siempre y cuando los efectos de ellos no traspasen los límites territoriales a la que extienden su competencia o afecten a las líneas generales obligatorias dimanantes del Plan General, lo que significa que tales Entidades Locales Menores tienen competencia para la aprobación provisional" (12).

Así lo han entendido igualmente las Comunidades Autónomas, destacando en este sentido las de Murcia, Navarra y Andalucía. Murcia les otorga competencias en materia de obras en calles y caminos rurales, así como para edificios de sus dependencias, policía urbana y rural, ordenación de tráfico, subsistencias, alumbrado público, agua potable, alcantarillado, limpieza viaria, recogida de basuras, protección civil, actividades culturales y sociales y recaudación (13). Muy parecida es la regulación andaluza, que además les atribuye la concesión de licencias de obras menores, los servicios funerarios y el control de alimentos y bebidas (14). Navarra les concede competencia para el otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento (15).

Entre las competencias que una posible regulación por parte de la Comunidad Autónoma aragonesa atribuiría a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, podrían figurar, además de las ya enumeradas por la legislación estatal: la conservación, mantenimiento y vigilancia de los bienes de uso y servicio público; otorgamiento de licencias urbanísticas, previo informe vinculante y preceptivo del Ayuntamiento; alumbrado público, alcantarillado, recogida de basuras, actividades cultu-

(12) Con anterioridad a la aprobación de nuestra Constitución cabe reseñar la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1977 (Ar.3921) que señalaba: "como de competencia de la Junta Vecinal cuantas atribuciones se asignan en la Ley al Ayuntamiento con respecto a la administración del municipio, lo cual implica la facultad de expedir las mencionadas licencias de obras".

(13) Artículo 73 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

(14) Artículo 53 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.

(15) Artículo 39 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local.

rales y sociales, pavimentación, conservación y reparación de vías urbanas, servicios funerarios y abastecimiento domiciliario de aguas potables, gestión administrativa y archivo.

Naturalmente, los Ayuntamientos podrían delegarles el ejercicio de sus competencias cuando dicha prestación se halle localizada en el ámbito territorial de la propia Entidad, de acuerdo con su capacidad y en atención a la mayor proximidad de la gestión administrativa respecto a los ciudadanos.

Dichas competencias se corresponden prácticamente con los servicios mínimos obligatorios que deben ser prestados por todos los municipios y que aparecen enumerados en el artículo 26.1 a) de la Ley 7/85. Ello es así porque existe una identidad de fines primarios entre las entidades de ámbito territorial inferior al municipal y el municipio del que forman parte, su justificación se encuentra en el hecho de que se trata de núcleos de población muy separados de aquel en que reside la capitalidad, realizando una función sustitutoria del municipio en los mismos.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que, por número de habitantes, capacidad económica, situación geográfica, etc, no todos los núcleos que aspiren a constituir una entidad de ámbito territorial inferior al municipal están capacitados para ejercer la totalidad de las competencias posibles, por lo que en el Decreto de creación de las mismas podría concretarse las que le correspondiesen, sin perjuicio de una futura ampliación de las mismas por vía de delegación.

5.- Para el ejercicio de dichas competencias la entidad debe contar con los medios económicos suficientes para poder llevarlas a cabo. El artículo 137.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, establece que serán las leyes de las Comunidades Autónomas las que determinarán los recursos integrantes de sus respectivas Haciendas de entre los previstos en esta Ley para los municipios, incluso la prestación personal y de transporte, salvo cuando la tuviera acordada el Ayuntamiento con carácter de generalidad; precisando además que no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio a que pertenezcan (Artículo 137.1).

En este sentido, dentro de los recursos enumerados en el artículo 2 de la Ley de Haciendas Locales, podrían atribuirse a las entidades de ámbito territorial inferior al municipal los siguientes: a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) tasas y contribuciones especiales; c) subvenciones, debiendo arbitrar las medidas necesarias para que las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal

podieran acceder directamente a las mismas y no forzosamente a través de los Ayuntamientos de los municipios de los que forman parte, tal como prevé la legislación asturiana, con el único requisito de dar cuenta de ello al Ayuntamiento correspondiente; d) precios públicos; e) el producto de las operaciones de crédito, cuyo acuerdo de concertación deberá ser ratificado necesariamente por el Ayuntamiento; f) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y g) las demás prestaciones de derecho público. Especial interés tendría regular la participación en los impuestos del Ayuntamiento. Dicha participación ha sido ya establecida por algunas Comunidades Autónomas. Así, Castilla-La Mancha dispone que en ningún caso será inferior al 60% de los que se devenguen en el ámbito territorial de la Entidad (16); Canarias dispone que será como mínimo el montante de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a los radicados en las Entidades (17).

En nuestra opinión, podría atribuirse a dichas entidades una cuota, proporcional a su población y a los servicios que fueran gestionados por la misma, que debería concretarse igualmente en el Decreto de creación, sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica y el Impuesto de Actividades Económicas. Igualmente podrían corresponderles íntegramente los ingresos procedentes del Impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y del Impuesto de vehículos de tracción mecánica.

En cuanto a la posibilidad de que las Entidades Locales menores tengan acceso a los Fondos incondicionados procedentes tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, está claro que la legislación estatal prohíbe expresamente su participación en los tributos del Estado de forma directa (18). Pero eso no impide que, mediante convenio pactado con el Ayuntamiento respectivo, éste pueda asignarles parte de lo recibido por ese concepto, atendido su número de habitantes y hecha deducción de su aportación a los gastos generales y comunes a todo el municipio.

Aquella limitación de la legislación básica estatal no se extiende a la participación en los Fondos incondicionados creados por las propias

(16) Artículo 28.1 f) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales.

(17) Artículo 95 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

(18) Artículo 137.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales: "Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio a que pertenezcan".

Comunidades Autónomas, al otorgarse a éstas un amplio margen de libertad para determinar los recursos integrantes de las Haciendas de las Entidades Locales menores (Artículos 39.2 y 137.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). La Ley 2/1994, de 23 de junio, reguladora del Fondo Aragonés de Participación Municipal, utiliza precisamente la existencia de núcleos de población separados como uno de los criterios de distribución del Fondo entre los municipios aragoneses (19). Podría disponerse en el futuro la afectación de lo percibido por ese módulo de reparto a actuaciones en núcleos o atribuirse su gestión directamente a la Entidad Local menor correspondiente, cuando el núcleo de población estuviera constituido como tal.

6.- Por último, una referencia a la elección y sustitución de los órganos de gobierno de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

El artículo 199.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, establece que el régimen electoral de los órganos de las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio será el que establezcan las leyes de las Comunidades Autónomas que las instituyan o reconozcan, que, en todo caso, deberán respetar lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por su parte, el artículo 45.2 b) de la Ley 7/1985 establece que "La entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de concejales que integren el respectivo Ayuntamiento."

Añade que "La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayunta-

(19) Artículo 5: "La distribución del Fondo Aragonés de Participación Municipal se efectuará de acuerdo con las siguientes reglas:

1) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios.

2) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

a) El 80% en proporción al número de habitantes de derecho de cada municipio.

b) El 20% restante en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos".

miento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal." No obstante, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/1989, de 21 de diciembre, niega el carácter básico de esta regulación, al considerarla una cuestión estrictamente organizativa, sin mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico, y carecer, por tanto, del apoyo constitucional del artículo 149.1.18. (Fundamento Jurídico 15 b).

Al que sí considera básico es al tercer párrafo del artículo 45.2 b) que establece: "No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las entidades en que concurren las circunstancias previstas en el número uno del artículo 29 (menos de 100 habitantes, que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración y en las que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable). En suma, podrá aplicarse el régimen de Concejo Abierto en estos casos, gobernándose las Entidades mediante un Alcalde elegido y una Asamblea vecinal.

En los demás casos, a falta de regulación expresa por parte de las Comunidades Autónomas, se aplica con carácter supletorio lo establecido en el nº 2 y siguientes del artículo 199 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General:

"2. Los Alcaldes Pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local por sistema mayoritario mediante la presentación de candidatos por los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores.

3. Las Juntas Vecinales de las entidades locales menores están formadas por el Alcalde Pedáneo que las preside y dos vocales en los núcleos de población inferior a 250 residentes y por cuatro en los de población superior a dicha cifra, siempre que el número de vocales no supere al tercio del de Concejales que integran el Ayuntamiento, en cuyo caso el número de vocales será de dos.

4. La designación de estos vocales se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la entidad local menor.

5. La Junta Electoral de Zona determinará, aplicando el procedimiento establecido en el Artículo 163 (20) el número de vocales que corresponde a cada partido, federación, coalición o agrupación.

(20) Ley D'Hont.

6. Realizada la operación anterior, el representante de cada candidatura designará entre los electores de la entidad local menor a quienes hayan de ser vocales."

Este procedimiento ha sido criticado recientemente por Beato Espejo (21), por considerar que no otorga la suficiente autonomía de gobierno, por cuanto podría ocurrir que la mayoría alcanzada por el Alcalde pedáneo, de forma directa, y los votos otorgados a los correspondientes partidos, federaciones y agrupaciones para la formación del Ayuntamiento no tuvieran correspondencia ideológica, lo que dificultaría gravemente su gestión. Para evitar tales riesgos, propone que la designación de los vocales de la Junta Vecinal se efectúe por el mismo procedimiento que la elección del Alcalde Pedáneo o que éste sea designado de entre los Vocales elegidos por idéntico sistema que los concejales del Ayuntamiento.

El procedimiento de elección regulado en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General se reitera por las Leyes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y La Rioja. En Cantabria (22), si bien la forma de elección de los vocales es también la indirecta, tiene dos peculiaridades: que se realiza teniendo en cuenta los resultados de las elecciones para Presidente de la Junta y no para el Ayuntamiento del municipio del que forman parte, y que el número de dichos vocales es de cuatro.

En Navarra, la Junta está formada por el presidente y cuatro vocales. Todos ellos elegidos por sistema mayoritario por votación directa de los electores, de acuerdo con el procedimiento establecido para la elección de los concejales en los municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes; pudiendo cada elector dar su voto a un máximo de cuatro entre los candidatos proclamados, siendo elegido presidente el candidato que mayor número de votos obtenga (23).

La distinta forma de elección del Alcalde Pedáneo (directa) y de los miembros de la Junta Vecinal (por representantes de las candidaturas)

(21) "De nuevo sobre el gobierno y administración de las Entidades Locales Menores: el derecho al acceso a un cargo público y el respeto a la voluntad popular. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 1/1993, de 23 de enero)." R.E.D.A. 82, 1994.

(22) Artículo 11 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores.

(23) Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, reguladora del proceso electoral en los Concejales.

plantea el problema de la sustitución del Alcalde Pedáneo en caso de fallecimiento, renuncia o inhabilitación por sentencia judicial, sobre el cual existe un vacío legal. Ante la ausencia de legislación autonómica al respecto, se aplicaba el Real Decreto 608/1988, de 10 de junio, que regula la constitución de Comisiones Gestoras de Entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Su artículo 4º establece que, en el caso de vacante en la Alcaldía Pedánea o en la presidencia de la Comisión Gestora, se designará un nuevo vocal de conformidad con los resultados de las últimas elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la Entidad Local Menor. Nombrado el vocal, se designará al Presidente de la Comisión Gestora mediante votación de sus miembros.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 517/1992, de 26 de noviembre, consideró que dicho Decreto sólo es aplicable cuando no hubiera existido otro candidato al cargo de Alcalde pedáneo y que debe prevalecer sobre el principio de formación y manifestación de la voluntad popular expresada a través de los partidos políticos, el principio de elección directa del Alcalde pedáneo; por lo que estimó de aplicación a este caso el artículo 184 f) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que regula la sustitución de concejales en municipios que tengan una población entre 100 y 250 habitantes, atribuyendo la vacante al candidato siguiente que más votos haya obtenido. Solución, a todas luces, poco respetuosa con la voluntad popular, al atribuir la vacante de la alcaldía al candidato siguiente más votado pero que, lógicamente, pertenecía a distinta lista.

Por tanto, una posible legislación autonómica en esta materia deberá arbitrar un procedimiento de sustitución respetuoso con la voluntad popular, tal como prevé la legislación castellano-manchega (24) y la riojana (25), que establecen que la Junta Vecinal quedará constituida en Comisión Gestora, recayendo la presidencia en el vocal correspondiente a la candidatura más votada en las elecciones locales. La legislación cántabra (26) establece que en caso de vacante, se hará cargo de la presidencia el candidato suplente, y si éste no existiera, en el plazo de diez días se procederá a la elección por los electores en sesión extraordinaria convocada

(24) Artículo 34 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales.

(25) Artículo 49.2 de la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja.

(26) Artículo 17 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores.



para este fin, pudiendo ser candidato cualquier elector de la Junta Vecinal, quedando proclamado Presidente el candidato que obtuviere mayor número de votos.

En Navarra, al ser el sistema de elección, mayoritario por votación directa de los electores tanto del presidente como de los vocales de la Junta, las vacantes en uno y otro caso se atribuyen al vocal o candidato que le haya seguido en votos, procediéndose en igual forma para la atribución de las sucesivas vacantes.

#### IV.- CONCLUSIÓN

En suma, creemos que las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal configuradas como un elemento descentralizado del municipio, contribuirían a conseguir una Administración municipal más flexible, facilitando la acción del municipio, colaborando con él, ejerciendo parte de sus funciones a través de representantes legal y democráticamente elegidos por los vecinos. Canalizarían las aspiraciones del común de los mismos y servirían de interlocutores válidos en sus relaciones, tanto con el Ayuntamiento como con el resto de Instituciones, evitando los riesgos que conlleva todo movimiento segregacionista.

Las Entidades Locales inframunicipales pueden ser un instrumento perfectamente adecuado a la representación y gestión de los intereses específicos de los vecinos de cada núcleo de población. Pero, dado el volumen e importancia de las competencias y recursos que aquí se proponen para dotarlas de un mayor contenido, la Comunidad Autónoma habría de regularlas adecuadamente. La constitución de Entidades de ámbito territorial inferior al municipal no debe convertirse en la forma de resolver meras desavenencias vecinales y agravios comparativos en el reparto de fondos y subvenciones. Los núcleos así organizados deberían contar con territorio y población que permita la prestación racional de los servicios propuestos, debiendo quedar plenamente demostrados en la tramitación que se efectúe los beneficios que la gestión descentralizada ha de reportar a sus vecinos.

#### RELACIÓN DE ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

ENTIDAD	MUNICIPIO	PROV.	HAB. 91	NORMA DE CREACIÓN
Onfinar del Salz	Zuera	Zaragoza	646	Decreto 22 de febrero de 1957
Sofuentes	Sos del Rey Católico	Zaragoza	174	
Abi	Seira	Huesca	37	
Alastuey	Baillo	Huesca	25	
Algayón	Tamarite de Litera	Huesca	316	Decreto de la D.G.A. 1388/1994, de 21 de junio
Almudáfar	Oso de Cinca	Huesca	69	
Antenza	Benabarre	Huesca	16	
Arasán	Bisaurri	Huesca	35	
Asín de Broto	Broto	Huesca	17	
Aso de Sobremonte (1)	Biescas	Huesca	89	Real Decreto 3167/1979, de 2 de noviembre
Barbaruens	Seira	Huesca	29	
Besiáns	Perarrúa	Huesca	68	
Binacúa	Santa Cruz de la Serós	Huesca	34	
Buesa	Broto	Huesca	41	
Escarrilla	Sallent de Gállego	Huesca	84	Decreto 1239/73, de 7 de junio
Espes (2)	Laspaules	Huesca	66	Decreto 1072/1975, de 24 de abril
Esposa	Aisa	Huesca	44	Decreto 240/1972, de 27 de enero
Fragen	Torla	Huesca	43	
Gabás	Bisaurri	Huesca	40	
Gavín	Biescas	Huesca	78	Decreto 94/1972, de 13 de enero
Lantes	Baillo	Huesca	107	Decreto 2887/1972, de 5 de octubre

ENTIDAD	MUNICIPIO	PROV.	HAB. 91	NORMA DE CREACIÓN
Linás de Broto	Torla	Huesca	72	Decreto 681/1971, de 25 de marzo
Liri	Castejón de Sos	Huesca	36	
Molinos, Los(3)	Puyo de Araguás, El	Huesca	62	
Oto	Broto	Huesca	92	
Pauli, La	Gurrea de Gállego	Huesca	223	
Piedrafita de Jaca				
	Biescas	Huesca	32	Decreto 3685/1972, de 27 de enero
Rañín(4)	Fueva, La	Huesca	110	Decreto de 23 de agosto de 1958
Run, El	Castejón de Sos	Huesca	33	
San Felú de Veri	Bisaurri	Huesca	55	
San Martín de Veri	Bisaurri	Huesca	12	
Sandimés	Sallent de Gállego	Huesca	48	Decreto 1239/73, de 7 de junio
Saravillo	Plan	Huesca	74	
Sarvisé	Broto	Huesca	101	
Serveto	Plan	Huesca	24	
Sinués	Aisa	Huesca	38	Decreto 3296/1967, de 28 de diciembre
Temple, El	Gurrea de Gállego	Huesca	528	Decreto de 12 de abril de 1957
Torrelisa(5)	Puyo de Araguás, El	Huesca	30	
Tramacastilla de Tena	Sallent de Gállego	Huesca	147	Decreto 1239/73, de 7 de junio
Úrmella	Bisaurri	Huesca	16	

- (1) Compuesta de tres núcleos: Aso de Sobremonte, Betes de Sobremonte y Yosa de Sobremonte.
- (2) Compuesta de tres núcleos: Espes, Espes Alto y Abella.
- (3) Compuesta de cinco núcleos: Los Molinos, La Muera, El Plano, Oncins y San Victorian.
- (4) Compuesta de tres núcleos: Rañín, Solipueyo y Humo de Rañín.
- (5) Esta compuesta de dos núcleos: Torrelisa y San Lorient.