

La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN LA NORMATIVA DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. 1. Referencia a los precedentes históricos. 2. Las normas postconstitucionales del Estado. 3. Previsiones estatutarias y legislación autonómica. III. REGIMEN PECULIAR DE LAS ENTIDADES INFRAMUNICIPALES. 1. Procedimiento de creación y sistemas organizatorios. 2. Los recursos de las Entidades inframunicipales. Las prestaciones personales. 3. Régimen jurídico, potestades y competencias peculiares. 4. Tutela administrativa sobre las Entidades inframunicipales. IV. REFERENCIA AL MODELO TERRITORIAL DE PARROQUIAS. 1. Las parroquias como modo de asentamiento. 2. La anómala y transitoria regulación gallega. 3. Las previsiones de la normativa asturiana sobre parroquias rurales.

I. INTRODUCCION

Aunque, como es bien conocido, la Constitución española de 1978 no se refiere a las Entidades inframunicipales¹ sí contiene, sin embargo, algunas referencias, tangenciales y difusas, que pueden llevarnos a la conclusión de que la descentralización municipal posee el pleno respaldo de la norma fundamental. En efecto, la autonomía que se reconoce a los Municipios «para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 37 CE) y las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local (art. 148.1.2 CE), nos hacen pensar en una amplia disponibilidad organizativa en la que encuentran cómodo encaje los núcleos de población separados de la capital municipal. Pero, sin

¹ Cfr. P. MENÉNDEZ GARCÍA, «Las Entidades Locales menores», en *Tratado de Derecho Municipal I* (dirigido por S. Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 1988, p. 1029.

ser desdeñables estas referencias constitucionales, debemos dirigir nuestras indagaciones hacia el principio de *descentralización*, de acuerdo con el cual debe actuar la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 103.1 del Texto Supremo. Y, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 85/1983, de 25 de octubre, «que el artículo 103 de la Constitución española es aplicable a todas las Administraciones Públicas, es algo que no puede ponerse en cuestión»². Siendo evidente que dicha descentralización no se ciñe sólo al aspecto funcional o de servicios sino que, incluso, primordialmente, abarca el campo de las personificaciones territoriales.

Los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades y legislación básica de Régimen Local han querido compaginar, por una parte, la nada despreciable tradición de las *Entidades Locales menores* y, por otra parte, las peculiaridades de los asentamientos de cada territorio, ciertamente contrarias al modelo uniforme de la normativa anterior al vigente orden democrático.

Como hemos de examinar más adelante, a las Comunidades Autónomas va a corresponder la definición del régimen territorial inframunicipal, en atención a las singularidades de su hábitat rústico. Es aquí donde, precisamente, cobran una mayor importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, los territorios en los que la presencia de núcleos de población sin Ayuntamiento privativo no se debe a singulares razones de índole histórica, ni a decisiones políticas, ni a motivos de insuficiencia prestacional³, sino a la inmemorial tipología edificatoria, ordinariamente condicionada por una orografía adversa. Frente al supuesto aislado de pequeñas aldeas o pueblos sin consistorio propio, se alza la evidencia geográfica de unas zonas, en España fácilmente identificables con la cornisa cantábrica, donde la multiplicidad de parroquias, anejos, anteiglesias o pedanías, lejos de ser supuestos de excepción, constituyen una regla general. En suma, mientras que en buena parte de nuestro territorio las *Entidades menores* reflejan una anomalía del modelo local imperante, en una importante franja septentrional de nuestro mapa ibérico, su multitudinaria presencia constituye en sí misma un modelo diferenciado.

La evidencia de lo que acaba de señalarse podría hacernos pensar en una simple y normal peculiaridad geopolítica, prácticamente inocua para el Derecho. Sin embargo, incluso haciendo abstracción de los agravios que, para la periferia, han venido derivándose de la generalización de fórmulas uniformes concebidas e impuestas según el modelo de la gran metrópoli, no podemos soslayar los importantes problemas

² La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, recoge en su artículo 6.1 el principio de descentralización al reiterar las previsiones del artículo 103.1 de la Constitución.

³ Cfr. MENÉNDEZ GARCÍA, «Las Entidades Locales...», *cit.*, p. 1014.

jurídicos que la peculiaridad del modelo territorial engendra. Cuestiones, por cierto, a las que no suele dar solución la terapia generalista contenida en las referidas normas uniformes.

Tal vez los tres problemas que más han sido abordados desde la doctrina o la jurisprudencia sean los referidos a los bienes vecinales, particularmente los montes ⁴, la apertura de oficinas de farmacia ⁵ y la presencia de cementerios parroquiales, de titularidad eclesiástica pero que realizan las veces de lugares generales de enterramiento.

Sobre este último tema, tuvimos ocasión de escribir hace unos años, destacando las dificultades de aplicación que encontraba la normativa estatal en las necrópolis parroquiales. Las prescripciones legales en torno a la no discriminación por razón de creencias, por ejemplo, no regían en unos camposantos que, para los vecinos de las pequeñas poblaciones, constituyen el lugar natural de inhumación. Aquí, el concepto eclesiástico de parroquia aún no ha sido secularizado y los cementerios, en vez de pertenecer al pueblo o a los vecinos (como ocurre con los montes *en mano común*), siguen estando adscritos al patrimonio de la diócesis ⁶.

La literatura jurídico-administrativa no ha sido demasiado pródiga en nuestro país a la hora de abordar el tema de las Entidades descentralizadas del Municipio. Sin embargo, dicha escasez, frecuentemente denunciada ⁷, en ningún caso puede identificarse con penuria, toda vez que los trabajos existentes al respecto poseen una calidad muy notable ⁸.

⁴ Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura», *Anuario de Derecho Civil*, 1976, pp. 281 y ss. (con 2.ª ed., Santander, 1986) y R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, IEAL, Madrid, 1986.

⁵ La apertura de oficinas de farmacia en núcleos separados de la capital municipal sigue ocasionando un buen número de litigios, existiendo una constante doctrina del Tribunal Supremo (a la hora de aplicar el Real Decreto de 14 de abril de 1978) que niega la equiparación de las *Entidades Locales menores* a los Municipios. Así puede observarse tal criterio en las Sentencias de 24 de abril de 1990 (Ar. 3654) que niega la apertura de oficina en San Isidro de Albatera (Alicante) y de 19 de junio de 1990 (Ar. 5635), que examina el mismo problema en Zuera (Zaragoza). Las entidades inframunicipales no parecen diferir en mucho, a efectos de instalación de farmacias, de los meros núcleos fácticos de población. En tal sentido pueden verse, también, las SSTs de 12 de septiembre de 1991 (Ar. 6594), 16 de septiembre de 1991 (Ar. 6848 y 6599) y 19 de septiembre del mismo año (Ar. 6852 y 6853). Recordemos, en este mismo sentido equiparador —y despreciativo para las entidades menores— que también el Decreto de 14 de enero de 1960 extendió, a efectos del artículo 86 de la Ley de Expropiación Forzosa, la noción de Entidades inframunicipales a meros núcleos aislados de población.

⁶ Cfr. L. TOLIVAR ALAS, *Dogma y realidad del derecho mortuario español*, IEAL, Madrid, 1983, y «Los servicios mortuarios locales» (en *Tratado de Derecho Municipal II*, cit., pp. 1571 y ss.). Dada la indisponibilidad de las Juntas parroquiales sobre los cementerios eclesiásticos que, sin embargo, son el lugar general de enterramiento de algunas Entidades inframunicipales, no estaría de más buscar fórmulas concertadas para lograr, en este tipo de necrópolis, el pleno cumplimiento de la normativa estatal, especialmente en materia de libertad religiosa.

⁷ Cfr. MENÉNDEZ GARCÍA, «Las entidades...», cit., p. 1013.

⁸ Además del ya reiterado trabajo de P. MENÉNDEZ GARCÍA, en nuestra bibliografía pueden encontrarse los estudios de L. COSCULLUELA MONTANER (Voz «Junta vecinal», en *Nueva En-*

Nuestro objetivo, en las líneas que siguen, no será otro que ordenar el complejo de normas que, tanto desde el ámbito estatal como desde el autonómico, ha renovado, en los últimos años, un tema tradicional. En este sentido y, consecuentemente con lo apuntado más atrás, nos detendremos muy especialmente en las previsiones realizadas en aquellos territorios en los que la estructura parroquial, lejos de ser un apéndice extraño del Municipio, constituye la propia vertebración del mismo.

II. LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN LA NORMATIVA DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

1. REFERENCIA A LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS

La existencia de lugares sin capitalidad municipal es un hecho que, en ocasiones, desborda la propia previsión legislativa. La ley podrá reconocer, o no, la personalidad jurídica de estas aldeas o parroquias pero lo que no puede negar, en ningún caso, es su presencia en el territorio. Si a ello unimos, como más adelante veremos, la administración, reglamentada o consuetudinaria, de bienes y servicios por parte de los vecinos, comprenderemos el limitado papel de la legislación habida en los diversos períodos constitucionales españoles, desde las Cortes de Cádiz.

En efecto, como ha sido perfectamente destacado por la doctrina⁹ fue la Constitución gaditana, con su criterio numérico¹⁰ de población para constituir Ayuntamientos, la que dejó, por exclusión, a los núcleos rurales de menos de mil habitantes en una situación de total irrelevancia jurídico-administrativa. Este desapoderamiento —ya que, en muchas ocasiones, las pequeñas parroquias venían autogobernándose desde tiempos inmemoriales— comenzó a ser paliado por la Ley Local de 3 de febrero de 1823. Dicha norma, dictada en las postrimerías del trienio liberal, instituye a los *celadores* como órganos desconcen-

ciclopedia Jurídica Seix, XIV, Barcelona, 1978, p. 297); FARIÑA JAMARDO (*La parroquia rural en Galicia*, IEAL, Madrid, 1981); F. GARRIDO FALLA («Entidades Locales menores», *REVL*, 1947, núm. 35, pp. 242-249); A. GUGLIERI NAVARRO («Notas para un reajuste del concepto de Entidad Local menor», *REVL*, núm. 80, 1955, pp. 242-249); F. LLISSET BORRELL, «La competencia de las Entidades Locales menores», *REDA*, núm. 50, 1986, pp. 261-264) y F. TORRES CURDI, «Las Entidades Locales menores en el Derecho Administrativo español», IEAL, Madrid, 1985).

⁹ Cfr. MENÉNDEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 1015.

¹⁰ El artículo 310 de la Constitución española de 19 de marzo de 1812, establecía que «se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dexar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen á mil almas, y también se les señalará término correspondiente».

trados en barrios, aldeas, lugares o caseríos¹¹. En esta misma línea abunda el artículo 5 de la Ley Municipal de 8 de enero de 1845, en el que se señala que «cuando el distrito de un Ayuntamiento se componga de varias parroquias, feligresías o poblaciones apartadas entre sí, se nombrará un *Alcalde pedáneo* para cada una de ellas, excepto el caso de que en la misma resida alguno de los Tenientes».

Un paso más, en el camino del reconocimiento de Entidades infra-municipales, lo dará la Ley Municipal *revolucionaria*, de 20 de agosto de 1870, en la que se dedica un Capítulo (arts. 85 a 91) a «la administración de los *pueblos agregados* a un término municipal», que no serían otros que aquellos que «formando con otros término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que les sean peculiares». La Ley de 1870 declara la subsistencia de esta administración privativa, previendo la constitución de una Junta, compuesta de Presidente y dos o cuatro¹² Vocales, elegidos por los vecinos de entre ellos mismos, conforme a la Ley Electoral. Al Ayuntamiento se reservaba únicamente la *inspección* de esta administración particularizada, bien de oficio o bien a instancia de dos vecinos de la parroquia (art. 90). Las mismas previsiones citadas serían, más tarde, literalmente transcritas en los artículos 90 a 96 de la Ley de 2 de octubre de 1877.

Pero, como es bien conocido (y tras el Proyecto de Maura, de 1907, en el que primará la expresión de «anejos»), será el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, el que dé carta de naturaleza a las *Entidades Locales menores*¹³ otorgándoles la misma capacidad de obrar que a los Municipios¹⁴. Este planteamiento *personalizado*, concretado en unas Juntas vecinales o parroquiales¹⁵ compuestas por un Presidente y dos Adjuntos, apenas sufrió variación en los años de la II República. En ese breve período, sin embargo, la Ley Municipal de Cataluña, de 14 de agosto de 1933 denominará a las Entidades Locales menores *submunicipios*¹⁶, excluyendo de tal concepto las agrupacio-

¹¹ Artículo 187 del Decreto XLV de las Cortes, de 3 de febrero de 1823, sobre Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

¹² De aquí procede el número de miembros de las Juntas vecinales que aún se conserva en el artículo 199.3 de la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

¹³ El artículo 2 del Estatuto Municipal de 1924, disponía: «Bajo la denominación de Entidades Locales menores se comprenden los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados que, dentro de un Municipio, y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos a intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del Municipio.»

¹⁴ Artículo 4 del Estatuto Municipal.

¹⁵ Artículo 106 del Estatuto Municipal. La Junta se llamaba vecinal en caso de anejos, poblados y caseríos, y parroquial «cuando se trate de parroquia que geográficamente forme conjunto de casas separado del resto del Municipio». Aquí encontramos, pues, la referencia expresa a las Juntas parroquiales, hoy recuperadas en la legislación asturiana. Tal denominación ya aparecía —aunque con carácter meramente electoral— en los artículos VIII y IX del Decreto de Cortes CLXIII, de 23 de mayo de 1812, sobre Formación de Ayuntamientos Constitucionales.

¹⁶ Artículo 20 de dicha Ley catalana.

nes de población derivadas de enclaves religiosos o, en determinados casos, industriales. Por su parte, la Base II de la Ley Municipal de 10 de julio de 1935, tras reconocer las Entidades Locales menores existentes al momento de su promulgación, introdujo una importante novedad en el procedimiento de creación de las que en el futuro se implantaran. Contra el criterio de la normativa de la Dictadura, que sólo contemplaba la decisión aprobatoria o denegatoria de la mayoría absoluta del Ayuntamiento y, frente a tal acuerdo, la impugnación ante el Tribunal Contencioso-Administrativo Provincial¹⁷, la ley republicana, menos respetuosa con la autonomía municipal, preveía una tutela, en caso de decisión adversa a la constitución de la Entidad, consistente en una resolución definitiva del Consejo de Ministros, oído el Consejo de Estado.

La legislación de los años cincuenta, precisamente mantendrá el papel dictaminador, en esta materia, del Consejo de Estado, como órgano asesor del Consejo de Ministros al que, en todo caso, competía reconocer y disolver las Entidades Locales menores¹⁸. Dichas Administraciones, a las que la Ley de 1955 atribuía unas competencias mínimas¹⁹, eran regidas por la Junta vecinal compuesta por el Alcalde pedáneo y dos Vocales, todos ellos designados por mayoría absoluta de los Concejales del Ayuntamiento, de entre los vecinos del núcleo que fueran *cabezas de familia*²⁰. Entre la normativa de esta época, merece una mención, siquiera anecdótica, el Reglamento regulador de las Juntas vecinales en los pueblos creados por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario²¹. Por lo demás, no merece la pena profundizar en las aportaciones y retrocesos de la legislación anterior a nuestra Constitución vigente, toda vez que la gran mayoría de los estudios realizados hasta la fecha sobre las Entidades inframunicipales se han hecho a la sombra de la mencionada normativa.

¹⁷ Artículo 2 del Reglamento de Población de 2 de julio de 1924. El artículo 4 de dicha norma preveía la automática conversión a Entidades Locales menores de los anejos y agregados previstos en la legislación de 1877.

¹⁸ Artículos 24 (creación) y 27 (disolución) de la Ley de Régimen Local de 1955. En caso de disolución el dictamen del Consejo de Estado se recoge como preceptivo.

¹⁹ En su artículo 107. Dichas competencias son prácticamente idénticas a las recogidas ya en el Estatuto de 1924 y a las subsistentes en el Texto Refundido de Régimen Local de 1986.

²⁰ Artículo 76 de la Ley de Régimen Local de 1955.

²¹ Artículo 6 del Decreto 2697/1966, de 20 de octubre. La curiosa historia administrativa de los pueblos de *colonización* nos recuerda, por ejemplo, que la Administración Central, en su previsión de dotar de todos los servicios a los nuevos poblados, disponía incluso de curas con los que confortar espiritualmente a los vecinos. Inversamente, para traslado de poblaciones por expropiación, véase la referencia a las entidades locales menores en el artículo 86 de la Ley de Expropiación Forzosa.

2. LAS NORMAS POSTCONSTITUCIONALES DEL ESTADO

Tras la aprobación del Texto Constitucional de 1978, el Estado ha seguido ocupándose de la administración de los núcleos separados de población, y aun cuando lo ha venido haciendo con una perspectiva respetuosa con las autonomías territoriales, la prolijidad reglamentista de las normas estatales nos lleva a pensar, en la línea de lo expresado por la Sentencia Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, que muchas de las previsiones de corte organizatorio «no son de directa aplicación», a la vista de las competencias autonómicas en esta materia.

Ni siquiera la Ley *Básica* Local, de 2 de abril de 1985, se salva de esta crítica, toda vez que el modelo que pergeña de órganos de gobierno y de control, pese a su carácter tradicional, ha sido considerado por la decisión del Tribunal Constitucional últimamente citada, como ajeno a los contenidos básicos de la norma, «por cuanto se trata de una cuestión estrictamente organizativa que no presenta mayor incidencia en otros intereses generales de alcalde supraautonómico». Pronunciamiento que es íntegramente trasladable a las referencias de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y al Texto Refundido de Régimen Local, así como a diversas disposiciones reglamentarias engarzadas a dichas normas de rango legal. Pero, antes de acometer la disección entre lo básico y lo supletorio o desplazado, parece conveniente referirse a las innovaciones traídas por la legislación del actual Estado democrático.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 3, incluye entre las Entidades Locales *no territoriales*²²,

«las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta ley».

Como puede apreciarse, desaparece la denominación uniforme de *Entidades Locales menores*, por respeto a las competencias de las Comunidades, algunas de las cuales, como Galicia o Asturias, ya habían visto plasmadas en sus Estatutos de Autonomía, referencias expresas a denominaciones tradicionales.

El artículo 45, por su parte, desde esta perspectiva descentralizada, dispone, en su primer ordinal, que:

²² Sobre el fallido proyecto en el que se contemplaba el carácter territorial de las entidades inframunicipales y sobre las contradicciones semánticas de la normativa posterior a 1985, *vid.* MENÉNDEZ GARCÍA, en *op. cit.*, pp. 1037 y ss. Véase también la *territorialidad* en la normativa asturiana de reconocimiento concreto de Parroquias.

«las leyes de las Comunidades Autónomas²³ sobre Régimen Local regularán las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes».

Se establece, pues, una reserva en favor de las leyes autonómicas para establecer, con la nomenclatura histórica de cada zona, las Entidades inframunicipales. De la diversidad terminológica regional son buenos exponentes el que, por ejemplo, los *barrios* suelen responder, en buena parte del territorio, a previsiones de mera *desconcentración*; el que, en la legislación murciana, las *pedanías* puedan, o no, gozar de personalidad jurídica o, en fin, el que el término *concejos*, alusivo en algunos lugares a Entidades inframunicipales, se corresponda, estatutariamente, en Asturias con los propios Municipios. En todo caso, debe recordarse, como cuestión preferente, que el artículo 45.1 LBRL se dicta en virtud de las atribuciones conferidas al Estado por el artículo 149.1.18.º de la Constitución, título que ha sido reputado expresamente como legítimo por el Tribunal Constitucional²⁴. Inversamente, dichas facultades estatales no se extienden, según el supremo intérprete de la Constitución, a las previsiones de organización contenidas en buena parte del número 2 de dicho artículo 45 de la Ley Local, cuyo completo tenor es el siguiente:

²³ Debe entenderse las leyes de *todas* las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 1.ª de la LBRL de 1985.

²⁴ Según la STC 214/1989, de 21 de diciembre, «la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Galicia en relación a la organización y régimen jurídico de las parroquias rurales, lo es sin perjuicio de la competencia que al Estado le atribuye el artículo 149.1.18.º de la Constitución (no otra es la conclusión que se desprende del art. 27.2 del EAG), razón por la cual no puede negarse en términos generales la posibilidad de que el Estado, en el ejercicio de dicha competencia, pueda fijar ciertas reglas a las que, en todo caso, deberá sujetarse el régimen jurídico que se prevea en orden a la organización y funcionamiento de este tipo o clase de Entidades Locales. De manera que, si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia misma, corresponde a las Comunidades Autónomas que, como Galicia, han asumido la correspondiente competencia —tal como, por lo demás, reconoce expresamente el artículo 45.1 de la propia LBRL—, ello no quiere decir que ni las Entidades municipales, ni tampoco el Estado, queden radicalmente al margen de ese proceso de constitución. Ya la STC 4/1981, de 2 de febrero, señaló que “no puede afirmarse que la creación, modificación o disolución de nuevas Entidades de carácter territorial afecte de modo exclusivo a la entidad municipal en que se constituyen, ya que, de algún modo, incide en la distribución del poder sobre el territorio” (Fundamento Jurídico núm. 6). Es decir, no se trata de una cuestión exclusiva de las Entidades municipales, pero tampoco es radicalmente ajena a sus intereses, y es esta misma constatación la que justifica que, por estar afectados intereses de entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada, el Estado, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.1.18.º de la Constitución, pueda, en principio, establecer algunas reglas o previsiones al respecto.»

«En todo caso se respetarán las siguientes reglas:

a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

b) 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.

La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.

No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo abierto para las Entidades en que concurran las características previstas en el número 1 del artículo 29»²⁵.

Ninguna tacha ha hallado el Tribunal Constitucional en el párrafo a) y en el párrafo último del fragmento transcrito. Con respecto a la primera cuestión, porque, según la Sentencia 214/1989:

«Es evidente que la previsión se limita a establecer una garantía mínima que no limita indebidamente las competencias autonómicas. A la Comunidad Autónoma de Galicia corresponderá, pues, en virtud de la correspondiente Ley, concretar el procedimiento al que deberán sujetarse las iniciativas que se ejerciten. Iniciativa que no corresponde, en efecto, a la Comunidad Autónoma, pero que prosperará o no en función de la decisión última que ella misma venga a adoptar. En absoluto se cierra, pues, la posibilidad a que las propias leyes autonómicas concreten el alcance y sentido de la iniciativa municipal en orden a la constitución de estas Entidades, por lo que ningún exceso cabe apreciar en el artículo 45.2.a), que se limita, como hemos visto, a garantizar la presencia de los intereses de la población y también del Municipio, sin que por ello quede cercenada en manera alguna la competencia de la Comunidad Autónoma.»

Diversamente, la sentencia señala:

²⁵ El artículo 29 de la LRBRL prevé el Concejo abierto (art. 140 *in fine* de la Constitución) para los Municipios de menos de 100 habitantes, para los que, tradicionalmente, se vengán organizando de tal manera y para los que su emplazamiento geográfico u otras circunstancias así lo aconsejen.

«Distinta ha de ser la conclusión a la que debe llegarse en relación a la segunda de las reglas, relativa a la organización, contenida en el párrafo 2.*b*), apartados 1 y 2. Esa organización se concreta en la necesidad de que la Entidad cuente con un órgano unipersonal ejecutivo y un órgano colegiado de control, fijándose el número de miembros de éste y el procedimiento para su designación. Tales previsiones no pueden, sin embargo, ampararse en la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, por cuanto se trata de una cuestión estrictamente organizativa que no presenta mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico, razón que impide calificar a las referidas previsiones como normas básicas.»

El que esta decisión del alto Tribunal no se produjera hasta finales de 1989, llevó a diversas Comunidades Autónomas a incluir en su legislación peculiar las mencionadas medidas de organización, posteriormente declaradas como *no básicas*. Tal fue el caso de Cataluña (art. 78 de su Ley Municipal), Asturias (art. 13 de la Ley de Parroquias) o Murcia (art. 72 de su Ley de Régimen Local). La única Ley autonómica promulgada con posterioridad a la Sentencia Constitucional de 21 de diciembre de 1989, en la materia que nos ocupa, es la castellano-manchega, de 14 de marzo de 1991, cuyo artículo 31 remite la composición y elección del Alcalde pedáneo y la Junta vecinal a «la legislación electoral vigente», que, lógicamente, reitera lo dispuesto en el artículo 45.2.*b*) de la Ley de Bases de Régimen Local. Ello no impide, naturalmente, que la Comunidad Autónoma dicte, en un futuro, sus propias normas al respecto.

Cabría, no obstante, preguntarse si la previsión de la LBRL no reputada como *básica* por el Tribunal Constitucional es, sin embargo, de directa aplicación a las Comunidades Autónomas de segundo grado, dado el tenor de la Disposición Adicional 1.^a, número 1 de la propia Ley estatal y, partiendo, también, de que la Sentencia 214/1989 se mueve en la dialéctica suscitada desde una autonomía plena, como es la gallega. La respuesta, a nuestro juicio, no debe ser otra que considerar que el artículo 45 LBRL tiene una idéntica proyección hacia las diversas Comunidades Autónomas, que poseen facultades legislativas de desarrollo al respecto y que, incluso, en algunos casos —como Asturias o La Rioja—, han incluido tales atribuciones en sus Estatutos de Autonomía.

Por otra parte, y en lo tocante a la previsión de la Ley Básica de funcionamiento en Concejo abierto de algunas Entidades inframunicipales, la Sentencia Constitucional de 21 de diciembre de 1989, como no podía ser menos a la vista de la relevancia constitucional de esta organización —el artículo 140 de la norma fundamental no expresa

que dicha modalidad tradicional de gobierno sea aplicable sólo a los Ayuntamientos—, no entra a discutir su carácter básico. El Concejo abierto, por otra parte, ha sido, desde siempre, una típica manera de organizarse en las pequeñas poblaciones y, por otra parte, lo que la Ley Básica indica a la futura normación autonómica es que «podrá establecerse» este régimen de democracia directa, lo que, evidentemente no puede dañar los intereses privativos de ninguna Comunidad.

El artículo 45 LBRL, por último, cuenta con un tercer número que comprende medidas de tutela municipal en tres aspectos concretos:

«Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.»

Esta fórmula aprobatoria, a juicio del Tribunal Constitucional, no es contraria a la Constitución ni daña las competencias de las Comunidades Autónomas, pues

«en nada lesiona la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia la previsión de que los acuerdos expresamente enumerados (relativos a disposiciones de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa) deban ser ratificados por el Ayuntamiento del término municipal en que se encuentre incardinada la Entidad —en el caso de Galicia, la parroquia rural— 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 un 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 inquestionable relieve para el propio Municipio, lo que, por ello mismo, no coarta indebidamente la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para establecer, con estos condicionamientos mínimos el régimen jurídico de la parroquia rural».

Partiendo de esta regulación básica y sustantiva prevista en la Ley Local de 2 de abril de 1985, nos encontramos con un conjunto de disposiciones, tanto legales como reglamentarias, que complementan —a veces de forma tan minuciosa que sólo de derecho supletorio pueden tildarse— las previsiones que acabamos de examinar. Esta normativa estatal está constituida por el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, la Ley Reguladora de las Haciendas

Locales, los Reglamentos de Población y de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, la Ley Orgánica General del Régimen Electoral General y el Reglamento de Comisiones Gestoras de las Entidades inframunicipales. Se da la circunstancia de que todas estas leyes y reglamentos son anteriores a la importante Sentencia Constitucional que acabamos de analizar.

El *Texto Refundido* de 18 de abril de 1986, en sus artículos 38 a 45, adapta levisísimamente a las previsiones de la Ley Básica los contenidos de su precedente de 1955. Así, introduce los tres supuestos de aprobación municipal (disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiaciones) de los actos de los entes menores, llama a éstos «Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal» y coloca a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el lugar antes ocupado por el Consejo de Ministros. También se hace mención al Consejo Superior Consultivo de dichas Comunidades que, en los territorios en que exista, deberá ocupar el lugar del Consejo de Estado. Previsión, por cierto, que la Ley Municipal catalana ha encomendado a la Comisión de Delimitación Territorial y a la Comisión Jurídica Asesora.

La *Ley Orgánica Electoral*, de 19 de junio de 1985, en su artículo 199, comienza señalando —lo que viene a coincidir con la doctrina constitucional— que el régimen electoral de estas Entidades de ámbito inferior al Municipio «será el que establezcan las leyes de las Comunidades Autónomas que las instituyan o reconozcan», si bien, añade, con respeto a lo dispuesto en la LBRL. Este artículo, que parece vislumbrar la ulterior decisión del Tribunal Constitucional, señala con carácter *supletorio* unas pautas para la elección de Alcalde pedáneo y de Juntas vecinales (de dos o cuatro miembros según la población sea inferior, o no, a doscientos cincuenta habitantes). En esta misma línea supletoria de la legislación autonómica se mueve el *Reglamento de Constitución de Comisiones Gestoras* (Real Decreto 608/1988, de 10 de junio), en el que se prevé, para cuando no haya habido candidatos a Alcalde pedáneo, el nombramiento, por la respectiva Diputación Provincial, de una Comisión Gestora, de tres o cinco miembros (en función de los ya aludidos doscientos cincuenta habitantes), previa determinación del número que a cada Entidad le corresponda según resolución de la Junta Electoral de Zona ²⁶.

La *Ley de Haciendas Locales*, como luego veremos detenidamente, dedica un precepto (art. 137) a los recursos de las Entidades inframunicipales, estableciendo unas pautas básicas (entre las que sobresale la imposibilidad de establecer *impuestos propios*) que han de ser respe-

²⁶ Véanse, con respecto a las últimas Elecciones Locales, las previsiones sobre Comisiones Gestoras, contenidas en los Reales Decretos 282/1991, de 8 de marzo y 391/1991, de 1 de abril. Para el ámbito de la Comunidad Valenciana, véase el Decreto autonómico 102/1988, de 18 de julio.

tadas por las leyes de las Comunidades Autónomas a las que corresponde configurar la Hacienda de estas pequeñas Administraciones.

Los tres reglamentos sobre Régimen Local aprobados en 1986, contienen, también, referencias a las Entidades menores. Desde la escueta previsión del *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales* (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), cuyo artículo 2.4 especifica que los bienes comunales sólo pueden «pertener a los Municipios y a las Entidades Locales menores» (obsérvese que se mantiene la vieja denominación), hasta las más amplias alusiones del *Reglamento de Población y Demarcación Territorial* (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio), cuyos artículos 40 a 50 detallan el procedimiento legal y técnico de creación, delimitación²⁷ y supresión de estas Entidades, o, en fin, del *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales* (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre). Esta última norma destina sus artículos 142 a 145 al tema que nos ocupa, previendo la necesaria asistencia, a la sesión constitutiva de la Junta vecinal, de la mayoría de sus miembros, «así como la del fedatario». También dispone que el régimen de sesiones de dichas Juntas vecinales se amoldará a lo dispuesto para la Comisión de Gobierno Municipal (art. 143). Finalmente, debe recordarse que otra disposición administrativa coetánea de las anteriores, el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea el *Registro de Entidades Locales*, ordena la preceptiva inscripción de las Entidades inframunicipales.

Como puede apreciarse de este rápido repaso a la normativa estatal, el celo reglamentista del Estado ha llegado hasta sus más altas cotas en una materia que, con carácter general, la propia legislación básica encomienda a las leyes de desarrollo a dictar por las Comunidades Autónomas.

3. PREVISIONES ESTATUTARIAS Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Muy pocos Estatutos de Autonomía han contemplado, quizá por la inercia del silencio constitucional, las Entidades inframunicipales, al menos de forma expresa. Sólo las referencias parroquiales plasmadas en los textos gallego (arts. 27.2 y 40.3) y asturiano [arts. 6.2 y 11.a)] y la previsión del Estatuto riojano sobre creación de Entidades inframunicipales (art. 9.1), salvan este olvido generalizado.

Tampoco la legislación autonómica de desarrollo ha sido especialmente pródiga a la hora de referirse a las Entidades menores. Hasta la

²⁷ Artículo 47 del Reglamento de Población que, prácticamente, reproduce lo contenido en idéntico ordinal de su precedente de 1952. Las parroquias administrativas, según este texto, se identifican con los linderos *vigentes* de las demarcaciones eclesiásticas de las que toman el nombre.

fecha, tan sólo nos merecen una especial atención a las regulaciones contenidas en la peculiar Ley gallega de Parroquias (de 29 de diciembre de 1983), en su cuasi homónima asturiana (de 20 de noviembre de 1986) y en algunos preceptos concretos de leyes locales de Cataluña (Ley de 15 de abril de 1987, arts. 76 y ss.), Murcia (Ley de 25 de agosto de 1988, arts. 67 y ss.) y Castilla-La Mancha (Ley de 14 de marzo de 1991, arts. 24 y ss.). A sus contenidos y singularidades nos referiremos en las sucesivas páginas de este trabajo.

III. REGIMEN PECULIAR DE LAS ENTIDADES INFRAMUNICIPALES

1. PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y SISTEMAS ORGANIZATORIOS

La Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, no otorga reconocimiento directo a las Entidades Locales de ámbito inferior al municipal, tal vez creyendo ser coherente con el silencio constitucional, pero, partiendo de la diversidad de modelos territoriales y al igual que hace con respecto a otras Entidades, remite su regulación a las leyes de las Comunidades Autónomas. De la redacción del artículo 45 LBRL, amparada por el título estatal contenido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, pueden desprenderse los siguientes rasgos característicos:

a) Reconocimiento de las Entidades inframunicipales por norma autonómica con rango de ley.

b) Que dichas Entidades, allí donde tengan tradición o sea conveniente su presencia institucional, se *reconocerán*. Es decir: que no sólo se *podrán* reconocer. En ello incide, sin duda, el principio de descentralización, previsto en el artículo 103.1 de la Ley Fundamental y reiterado, en el ámbito local, en el artículo 6 de la Ley Básica.

c) Que la iniciativa *indistintamente* a la población interesada o al Ayuntamiento. Debiendo añadirse que únicamente caben estas iniciativas, ya que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, «no corresponde, en efecto, a la Comunidad Autónoma». Esta limitación, a nuestro juicio —que es muy similar al de la impugnación institucional gallega del texto básico— es más que discutible. Parte del prurito de que la autonomía municipal podría repeler imposiciones de diseño interno efectuadas desde el Parlamento territorial. Pero tal cautela es absurda si pensamos en que la Comunidad Autónoma dispone de iniciativa para realizar supresiones o fusiones municipales (art. 13 LBRL), garantizándose *nada más* que la Audiencia de los Ayuntamientos afectados. Y, de la misma manera, las leyes autonómicas pueden instaurar el ré-

gimen supramunicipal de las comarcas (que afecta al sistema competencial de los Municipios integrados) pese a la oposición de *algunas* Corporaciones²⁸. Estos escrúpulos constitucionales tienen aún menor razón de ser en las Comunidades donde la estructura inframunicipal forma parte esencial de la articulación territorial, siendo por ello conveniente, por no decir indispensable, su absoluta generalización. Y ésta, a la postre, difícilmente podrá lograrse si no existe una previsión *in extremis* de cierre del mapa por la Entidad Autonómica.

d) Por último, existencia de un régimen de tutela municipal sobre determinadas operaciones de carácter patrimonial.

La legislación autonómica dictada sobre esta materia, mayoritariamente anterior a la Sentencia Constitucional de 21 de diciembre de 1989, parte de los postulados organizatorios, declarados en ésta como no básicos, reflejados en la Ley de 2 de abril de 1985. Es decir: un órgano unipersonal de gobierno de la Entidad inframunicipal, elegido por sufragio universal y una Junta colegiada que aquél preside, de no menos de dos miembros ni más del tercio de Concejales del Ayuntamiento, que realiza, fundamentalmente, actividad de control. Esta Junta vecinal o parroquial se determina a partir de los resultados de las elecciones municipales, en las secciones o distritos donde corresponde la elección directa de su Presidente (denominación recogida en la normativa catalana y asturiana) o Alcalde pedáneo (nombre mantenido en las leyes de Murcia y Castilla-La Mancha). Como curiosidad, debe reseñarse que la Ley murciana 6/1988, de 25 de agosto, ha conservado la denominación genérica de «Entidades Locales menores» (art. 67), si bien englobando los nombres tradicionales de pedanías, diputaciones u otros. También utiliza la expresión anterior a 1985 el Reglamento de Bienes, de 1986.

Como se ha señalado con anterioridad, a falta de candidatos para la Presidencia de la Entidad, se constituirá, por la Diputación Provincial, una Comisión Gestora, en los términos (supletorios de la legislación autonómica) del Real Decreto 608/1988, de 10 de junio.

Todo el proceso electoral es, muy singularmente desde la Sentencia Constitucional 214/1989, de competencia de la legislación autonómica. De ahí que, cuando la Ley castellano-manchega de 14 de marzo de 1991 (la única posterior, hasta el momento, a tal sentencia) se remite a la legislación electoral para la elección de estas Juntas vecinales, dicho envío deba entenderse hecho a las leyes que apruebe al respecto la propia Comunidad y, sólo supletoriamente, a la legislación del Estado (art. 109 LOREG). Naturalmente, las previsiones autonómicas no podrán eludir determinados principios democráticos consustanciales a

²⁸ Véanse el artículo 42.2 LRBRL y su Disposición Adicional 4.ª, específica para Cataluña.

los procesos electorales en un Estado de Derecho. Dicha elusión, lejos de ser un temor infundado, es algo que puede apreciarse palmariamente en la Ley gallega de Actuación intensiva en las Parroquias Rurales, de 29 de diciembre de 1983, sobre la que tendremos ocasión de volver.

El artículo 45 de la Ley de Bases de Régimen Local también hace alusión a la posible organización de estas Entidades a través de la vetusta institución del Concejo abierto. Tal previsión parece sumamente lógica, ya que siendo aplicable a los Municipios (art. 29.2 LBRL) lo normal es que las Entidades inframunicipales se parezcan, en su organización tradicional, a aquéllos y, siempre que así lo recoja la legislación territorial, funcionen asambleariamente. De no existir regulación específica en cada Comunidad del sistema de Concejo abierto y no habiendo, tampoco, reglas consuetudinarias (lo que es poco frecuente, dadas las características de esta forma organizativa), regirán las previsiones contenidas en el artículo 111 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 28 de noviembre de 1986, en el que se prevén, entre otras cuestiones, las convocatorias ordinarias mínimas, cada trimestre, en día festivo y a toque de campana. Pero, como ya hemos manifestado, es dicho aspecto organizatorio, junto a la prestación personal como recurso de estas Entidades y, al lado, también, de la administración de montes, pastos y leñas, donde más se exteriorizan las reliquias consuetudinarias en el Derecho administrativo.

En este epígrafe, por último, conviene recordar que el Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986, atribuye al Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma tanto la decisión final de *constituir* nuevas Entidades inframunicipales como el acuerdo último para su *modificación* o *supresión* (arts. 42 a 45). En el procedimiento constitutivo, según las previsiones del TRRL, debe existir una iniciativa, bien de la mayoría de los vecinos o bien del Ayuntamiento, seguida de información pública vecinal e informe del Ayuntamiento, como trámites previos a la resolución definitiva por el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma. La supresión de estas Entidades inferiores al Municipio, según el TRRL, podrá tener lugar a instancia de la propia Entidad o de la Comunidad Autónoma, oídos aquélla y el Ayuntamiento, así como previo dictamen de un órgano consultivo superior²⁹. La Ley Municipal catalana ha añadido, también y con suma lógica, la iniciativa del Ayuntamiento [art. 77.4.b)] y la Ley asturiana de Parroquias, amén de esta última previsión, ha incorporado, igualmente, la petición de disolución realizada por la mayoría de los residentes vecinos del lugar [art. 22.1.a)].

²⁹ Según el artículo 44.b) TRRL será el Consejo de Estado u órgano superior consultivo de la Comunidad Autónoma. Véase, sin embargo, el artículo 77.5 de la Ley municipal catalana.

La remisión que la Ley Básica de Régimen Local hace en favor de la legislación autonómica y la propia doctrina del Tribunal Constitucional, vuelven discutible la posición del Consejo de Estado en el sentido de que el informe del Ayuntamiento en sentido contrario a la creación de una Entidad menor no puede ser alterado con un pronunciamiento positivo por el órgano de tutela, por tratarse la aprobación última de un mero requisito de eficacia ³⁰. Una vez más volvemos a señalar que no debe confundirse el respeto a la autonomía municipal con la potestad de organizar, conforme a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, el modelo territorial, infra o supramunicipal, de todo el ámbito geográfico de una Comunidad.

Por otra parte, la *supresión* de las Entidades que venimos estudiando queda supeditada, lógicamente, a motivos de orden económico o administrativo que vuelven inviable la gestión de las competencias asumidas. En esta motivación coinciden plenamente los preceptos del TRRL con las previsiones de las diversas leyes autonómicas aprobadas hasta la fecha.

La supresión de la Entidad, aunque responda, sin duda, a una medida de control de legalidad o de eficacia, no debe confundirse con la *disolución* de sus órganos que, en principio, debe seguir, por excesivo que pueda parecer, el camino formal aplicable a las demás Entidades Locales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Básica de 2 de abril de 1985. Sobre este punto existe una cierta casuística jurisprudencial, iniciada por la Sentencia Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, en la que ya se abordó la eventual disolución de las Juntas vecinales. Sobre este punto concreto hemos de volver al referirnos a las medidas de control, funcional u orgánico, susceptibles de ser aplicadas a las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

Pero antes de adentrarnos en los mecanismos fiscalizadores conviene examinar los recursos económicos, las competencias y las potestades que dan aliento vital a estas pequeñas Administraciones.

2. LOS RECURSOS DE LAS ENTIDADES INFRAMUNICIPALES. LAS PRESTACIONES PERSONALES

Si una clásica definición de las Entidades Locales menores tiende a considerar éstas como «una organización personalizada —la más elemental de entre los entes locales— para la administración de unos bienes» ³¹, es evidente que, en todo caso, han de contar con unos recur-

³⁰ Vid. esta doctrina en MENÉNDEZ GARCÍA, *op. cit.*, pp. 1021 y ss.

³¹ Cfr. MENÉNDEZ GARCÍA, «Las Entidades Locales menores», *cit.*, p. 1013.

sos propios, ordinariamente de carácter real, para hacer frente a sus responsabilidades administrativas.

Debe, por tanto, tenderse a un principio de autosuficiencia económica, si bien limitada a las concretas competencias que la Entidad inframunicipal desea gestionar. Dicha exigencia, consustancial al reconocimiento de estas pequeñas personas morales, puede apreciarse en las prescripciones de las diversas normas sobre creación y disolución de las mencionadas Entidades. La Ley Local de 1955, en su artículo 28, establecía como causa para la supresión de los entes menores la constatación de unos recursos insuficientes para gestionar la Policía urbana y rural mínimamente exigible. En la misma línea, dentro ya de la normativa vigente, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio), entiende, también, como causa disolutoria la «carencia de recursos suficientes para sostener los servicios mínimos que (a las Entidades menores) les estén atribuidas» (art. 49.1). Y si bien dicho Reglamento, en éste como en otros muchos extremos, no puede aspirar más que a ser derecho estatal supletorio³², es lo cierto que la legislación autonómica, como no podía ser menos, sigue reiterando esta necesaria tenencia de recursos. Así, la Ley asturiana de Parroquias Rurales (Ley 11/1986, de 20 de noviembre), prevé la disolución de los entes parroquiales por «insuficiencia de recursos» (art. 23.1) y la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local, condiciona a tales recursos la propia creación de las Entidades inframunicipales [art. 77.1.b)], prescribiendo, igualmente, su supresión cuando se observe la carencia de medios para atender sus atribuciones [art. 77.4.c)].

Partiendo de este ineludible requisito, así como de la competencia de la legislación autonómica para fijar los recursos de las Entidades de ámbito inferior al municipal (art. 137.2 de la Ley de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988), conviene detenerse, siquiera brevemente, en los recursos típicos de estas pequeñas Administraciones y, muy singularmente, en las prestaciones personales, expresamente contempladas para estos entes tanto en la legislación estatal básica como en alguna pionera norma territorial.

Las *prestaciones personales*, que, como veremos al examinar más adelante el modelo parroquial del norte peninsular, han constituido his-

³² Como, a buen seguro, lo es, en el mejor de los casos, el artículo 45 del Texto Refundido de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), donde igualmente se recoge la disolución de estas entidades inframunicipales cuando no puedan atender los servicios *mínimos* que tengan encomendadas. Conviene recordar que el citado Texto Refundido fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Parlamento y el Gobierno de Cataluña y el País Vasco (recursos 826, 839, 842 y 951, todos de 1986). Recuérdense las limitaciones impuestas a la legislación estatal dictada con carácter supletorio por la Sentencia constitucional 147/1991, de 4 de julio.

tóricamente un recurso peculiar de los pequeños núcleos rurales, siguen estando presentes en nuestra vigente legislación no sólo para los pequeños Municipios sino, también, para las Administraciones inframunicipales.

Como ya detallamos en otro lugar ³³, el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y, muy particularmente, su reforma de 6 de marzo de 1928, contempló las inmemoriales prestaciones vecinales como recurso ordinario para la construcción y conservación de caminos y otras obras públicas no sólo en el ámbito de los Ayuntamientos sino, también, en el de las Entidades Locales menores, virtualmente reconocidas por dicha normativa de la Dictadura. Es más: el Decreto-ley de 6 de marzo de 1928, llevó, con efectos hasta el presente inseparables, la prestación de *transportes* (contemplada hasta ese momento en la normativa de caminos públicos) ³⁴, al lado de la *personal*, ya presente en la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870.

La Guerra Civil supuso un corte comprensible en la regulación *normal* de las prestaciones personales que, incluso, llegaron a salir del ámbito local, por Decreto de 16 de mayo de 1939, para intentar reconstruir un país devastado. La vuelta a la situación de los años veinte no se produjo hasta la reforma de la legislación local efectuada por Ley de 3 de diciembre de 1953, a tenor de la cual las prestaciones personales recobraban su carácter de recurso ordinario aplicable a Municipios de menos de diez mil habitantes, a los *núcleos rurales* sitos en términos con mayor población y a las Entidades Locales menores. Esta redacción pasó literalmente al Texto Articulado y Refundido de Régimen Local, de 24 de junio de 1955 (arts. 564 y ss.) y, con ligeras correcciones, a los artículos 391 y siguientes del Texto Refundido de 18 de abril de 1986, que, entre sus modificaciones, suprimió la referencia expresa a las Entidades Locales menores. Este cambio del refundidor se basaba en la *desaparición* de la denominación citada en la Ley Básica de 2 de abril de 1985 en la que, como es sabido, se habla de «Entidades de ámbito inferior al municipal» [arts. 3.2.a) y 45], reservando la concreta nomenclatura a la legislación autonómica, llamada en cada territorio a reconocer, o no, estas pequeñas Entidades y disciplinar su régimen. No obstante, en una clara descoordinación entre la primera *entrega* del Texto Refundido de 1986 (la parte jurídico-administrativa) y el segundo bloque (de disposiciones financieras), el artículo 412 de dicha norma extendió la prestación personal y de transportes a las Entidades de ámbito inferior al Municipio siempre que éste no tuviere acordada tal *imposición* con carácter general.

³³ L. TOLIVAR ALAS, *Las prestaciones personales*, Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1991, pp. 17 y ss.

³⁴ La prestación de transporte aparece recogida con toda nitidez en el Real Decreto de 7 de abril de 1848, sobre Caminos Vecinales.

Esta última previsión subsiste en la vigente Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que remite la concreta regulación de estas prestaciones de Derecho público al ámbito autonómico (art. 137.2). Sin embargo, la Ley de Haciendas Locales, que limita las prestaciones personales a los Municipios de menos de cinco mil habitantes, suprime toda referencia a los núcleos rurales sin personalidad jurídica (art. 118) e, igualmente, borra la vetusta referencia a la regulación consuetudinaria de estas prestaciones vecinales. Estas mutilaciones de los precedentes legales no significan que la normativa autonómica no puede prever, en la línea de su tradición histórica, la validez de los usos ancestrales. Tal ha sido el caso de la Ley asturiana de Parroquias, de 20 de noviembre de 1986, cuyo artículo 7.4 permite que, en la Memoria que acompañe al reconocimiento de personalidad, se expresen las instituciones y costumbres tradicionales que se deseen conservar o rehabilitar.

La Ley de Haciendas Locales, por otra parte, no enumera —como hacía la normativa anterior— los posibles recursos de las Entidades inframunicipales, en claro respeto a las previsiones autonómicas. Sin embargo sí pretende dar alcance básico a la prohibición de *impuestos* propios de la Entidades menores. Igualmente proscribire la ley la participación de dichas Administraciones en los tributos del Estado, aunque sí les permite concurrir a los del Municipio al que pertenezcan. También resulta un pie forzado, derivado de la propia Ley Básica de Régimen Local de 1985 [art. 45.c)], la tutela del Municipio a la hora de aprobar disposiciones de bienes, operaciones de crédito y expropiaciones forzosas. Limitaciones estas que han sido consideradas ajustadas a la norma fundamental por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre. Dicha decisión jurisdiccional refuerza el papel autonómico en la materia que nos ocupa al declarar como no básicas las previsiones de la Ley 2 de abril de 1985 en materia de órganos de las Entidades inframunicipales. La Ley Autonómica, por tanto, fijará la organización de dichos entes, su denominación tradicional, sus recursos³⁵ con los límites establecidos en la legislación estatal de Haciendas Locales y, evidentemente, su régimen de competencias.

Centrándonos en los recursos, debemos recordar que las Administraciones de ámbito inferior al Municipio no pueden imponer tributos propios y, aunque sí pueden percibir precios públicos y tasas, en este último caso se debe tener en cuenta que la mayor parte de las atribu-

³⁵ El artículo 137.2 de la Ley de Haciendas Locales, señala textualmente que «las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local que regulen las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio 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».

ciones típicas de dichos entes son servicios exentos de pago³⁶. También pueden percibir subvenciones³⁷ y establecer contribuciones especiales. Como ya se ha destacado, están facultadas para imponer prestaciones personales y de transporte y, por último, dentro de los ingresos previstos en el artículo 2 de la Ley de Haciendas Locales, las Entidades inframunicipales pueden allegar productos derivados de operaciones crediticias y del cobro de las multas y sanciones inherentes al ejercicio de sus competencias. Si salirse de las propias coordenadas de la meritada ley, pero dentro de los ingresos de Derecho privado, debe recordarse la posibilidad de obtener beneficios procedentes de su patrimonio. Precisamente, en el capítulo de bienes raíces, conviene recordar que las Entidades inframunicipales son, además de los Municipios, las únicas Administraciones llamadas a la titularidad de bienes comunales³⁸.

En estos mismos linderos se mueve, pese a ser anterior a la vigente normativa de Haciendas Locales, la Ley asturiana de Parroquias, cuyas peculiaridades, plausibles o recriminables, serán examinadas más adelante³⁹.

³⁶ La vigente Ley de Haciendas Locales prohíbe la exigencia de tasas por abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado viario, vigilancia policial, protección civil, limpieza de la vía pública y enseñanza preescolar y básica (art. 21). El Texto Refundido de Régimen Local considera, en su artículo 38, como competencias en las Entidades antes llamadas *menores*, la mayor parte de los servicios no susceptibles de tasas. En la misma línea se mueve el artículo 79 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y, en menor medida —dada su generalidad— el artículo 12 de la Ley asturiana de Reconocimiento de la Parroquia Rural.

³⁷ Véase el artículo 20 de la Ley asturiana 11/1986, de 20 de noviembre. Recordemos que la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, establece los siguientes tipos de recursos locales: a) ingresos procedentes del patrimonio propio y demás de carácter privado; b) tributos propios (concepto que engloba tasas, contribuciones especiales, impuestos y recargos sobre impuestos autonómicos o de otras Entidades Locales; c) participaciones en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas; d) *subvenciones*; e) precios públicos; f) productos crediticios; g) multas y sanciones, y h) otras prestaciones de Derecho público, comenzando por las *personales* (art. 2). La misma Ley de Haciendas Locales se limita a vedar a las Entidades inframunicipales los *impuestos* propios (que debemos entender, por tradición y por exégesis legal, en su estricto significado técnico) y la participación en tributos estatales (art. 137.1). En este sentido, siguiendo la práctica inveterada, la Ley asturiana de Parroquias permite a éstas la exigencia de *tasas* (art. 19).

³⁸ Según el artículo 2.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

³⁹ El artículo 19 de dicha Ley asturiana de 20 de noviembre de 1986, prevé como recursos parroquiales los siguientes: a) ingresos de derecho privado, provenientes de sus bienes o de aquellos en los que participe individual o consorciadamente; b) donativos, legados y cesiones; c) rendimientos patrimoniales y tasas por la prestación de sus servicios exclusivos; d) *Sextaferia* «o, en su caso, prestación personal» (lo que viene a ser una redundancia) y, e) operaciones de crédito. Por su parte, la Ley murciana de Régimen Local de 25 de agosto de 1988, establece, en su artículo 75, los recursos de la Hacienda peculiar de las Entidades Locales menores, que no son otros que: a) ingresos de Derecho privado; b) tasas; c) contribuciones especiales; d) subvenciones y otros ingresos de derecho público; e) ingresos procedentes de operaciones de crédito; f) tributos con fines no fiscales, y g) multas. Obsérvese que no se citan expresamente las tradicionales *prestaciones personales* aunque no es imposible, ni mucho menos, el encontrar apoyaturas legales en la normativa estatal *posterior* de Haciendas Locales y, en su caso, en la costumbre

3. RÉGIMEN JURÍDICO, POTESTADES Y COMPETENCIAS PECULIARES

Las Entidades inframunicipales son Administraciones Públicas y, como tales, están condicionadas, por mandato del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, al régimen jurídico y al procedimiento común a todas las personas jurídico-administrativas. Sin embargo, como es bien conocido, la LBRL, inspirada en la literalidad constitucional, estableció una sensible diferencia *inicial* entre las Entidades Locales *territoriales* (Municipio, Provincia e Isla), a las que se garantiza su autonomía institucional y la plenitud de potestades, privilegios y prerrogativas (arts. 2 y 4.1 LBRL) y *otras* Entidades Locales, de reconocimiento diferido a las eventuales leyes autonómicas, que sólo podrán acceder al régimen exorbitante de las primeras en el supuesto de que las leyes territoriales, que deberán fijar las concretas potestades aplicables, así lo decidan (art. 4.2 LBRL). En tal sentido, debe recordarse, que, del elenco de manifestaciones de la autotutela administrativa, obrante en el citado artículo 4.1 de la Ley Básica, a las Entidades inframunicipales les están limitadas las potestades expropiatoria y tributaria en virtud de lo dispuesto en el artículo 45.2.c) de la misma norma y en el artículo 137.1 de la Ley de Haciendas Locales.

El régimen jurídico aplicable a las Entidades de ámbito inferior al municipal es, en principio, el previsto con carácter general, en los artículos 46 y siguientes de la LBRL⁴⁰. No debe olvidarse, sin embargo, que en muchos supuestos nos encontraremos ante organizaciones de Concejo abierto (art. 29 LBRL) con sus peculiaridades tradicionales. En todo caso, hemos de recordar que la creación, modificación y supresión de Entidades inframunicipales requiere la aprobación por mayoría cualificada de dos tercios del número de hecho, siempre que represente la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación [art. 47.2.b) LBRL]. Y aunque tal previsión parezca únicamente dirigida a los Ayuntamientos —y así ocurre en los casos de creación de las Entidades menores—, también es aplicable a las Juntas vecinales que acuerden su modificación o autosupresión. En tal situación, partiendo de que en gran número de Entidades el órgano colegiado será de tres miembros, la sutileza legal de mayoría absoluta y

local que permitierna su imposición. Tampoco se mencionan dichas aportaciones físicas de los vecinos en la Ley castellano-manchega 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales. Sin embargo, por lo demás, su artículo 28 se ajusta —y cita expresamente— a la Ley de Haciendas Locales.

⁴⁰ Véase lo señalado por el artículo 2.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como su Disposición Adicional Primera.

dos tercios es rigurosamente inoperante por coincidir ambas cualificaciones.

La Junta vecinal debe contar, evidentemente, con un fedatario. A él se refiere el artículo 142 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Sin embargo quién sea dicho secretario no deja de ser un problema de cierta relevancia. Aun cuando pudiera pensarse en la provisión del cargo mediante un funcionario con habilitación nacional (y a ello daría pie el art. 12.2 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre), es evidente que su mantenimiento no sería económicamente factible para la mayoría de estas Entidades, como ya ocurre con un abultado número de Ayuntamientos. Al igual que en este último caso, a la Comunidad Autónoma corresponde elegir el tipo de fedatario y, en caso de ser cualificado técnicamente, a qué Entidades debe prestar su servicio, normalmente *itinerante*. La normativa asturiana de rango reglamentario contempla que el fedatario sea un vecino designado por la Junta vecinal al que, en su caso, asesorará el Secretario del Ayuntamiento. Esta solución, aparentemente óptima, con antecedentes en el Estatuto de 1924, no plantea problemas en Municipios con una sola Entidad inframunicipal. Pero en aquellos términos municipales donde esté generalizado el modelo parroquial puede resultar excesivo el cargar al Secretario Municipal con el asesoramiento de una pléyade de Administraciones minúsculas que, por disponer de fedatarios legos en derecho, a buen seguro saturarán de consultas técnicas a un Secretario que, en más de una ocasión, lo será ya de varios Municipios.

En lo referente a las competencias de estas pequeñas Entidades, como ocurre con las demás Administraciones Locales, puede distinguirse entre las que les son propias y las que gestionan por delegación (art. 7 LBRL). Las propias serán las que disponga la legislación de cada Comunidad Autónoma *inflexionando* las atribuciones que, normalmente, corresponden al Municipio ⁴¹. En todo caso, nos hallamos ante cometidos modestos y específicos, consustanciales al carácter normalmente rústico de estas Entidades y ceñidos al ámbito de sus intereses concretos. Como ha sido certeramente advertido en nuestra doctrina ⁴², es manifiestamente incorrecto señalar (como hizo el Tribunal Supremo en Sentencia de 27 de enero de 1986) que a la Entidad menor le corresponden en su ámbito territorial todas las competencias propias del Ayuntamiento, incluida la potestad planificadora. Y aunque la causa de tal interpretación fuera un error en la extrapolación de las facultades orgánicas y colegiadas de la Junta vecinal a las competencias sus-

⁴¹ Cfr. LLISSET BORRELL, «La competencia de las entidades...», *cit.*, p. 261, quien recuerda la expresión «inflexionar» utilizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero.

⁴² Vid. LLISSET BORRELL, *trabajo citado* en la nota anterior, pp. 262 y ss.

tantivas de ésta [art. 41.d) TRRL], debemos recordar que, actualmente, promulgada la legislación básica y conocido el parecer del Tribunal Constitucional, no parecen existir dudas sobre el carácter tasado de las competencias de las Entidades inframunicipales. Las leyes autonómicas dirán cuáles son y hasta qué punto pueden ser ejercitadas las mencionadas atribuciones. Incluso parece peligroso hacer extensivo a estos pequeños núcleos personalizados la doctrina del *interés general* reservada, en principio, por el artículo 2.1 de la Ley Básica, a las Entidades Locales territoriales.

Partiendo de estas premisas, las competencias de las Entidades inframunicipales no pueden diferir mucho de las que, *orientativamente*, sigue recogiendo el artículo 38 del Texto Refundido de Régimen Local que, una vez más, se limita a reproducir lo preceptuado en la normativa de los años cincuenta, a su vez tributaria, como ya vimos, de provisiones más añejas. En realidad poca imaginación cabe aquí. El TRRL cita los siguientes cometidos:

- a) Construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.
- b) Policía de caminos, rurales, montes, fuentes y ríos.
- c) Limpieza de calles.
- d) Mera administración de su patrimonio, incluido el forestal y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.
- e) Obras y servicios de su exclusivo interés cuando no esté a cargo del Municipio.

La Ley Municipal catalana, en su artículo 79, añade la competencia sobre el alumbrado público y la Ley asturiana de Parroquias, por su parte, subraya la peculiaridad de las obras y servicios en los que predominen las aportaciones personales de los vecinos (art. 12).

4. TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE LAS ENTIDADES INFRAMUNICIPALES

El control *funcional* o sobre los actos dictados por las Entidades Locales menores no difiere, en principio, de lo dispuesto para las demás corporaciones locales por los artículos 63 y siguientes de la LBRL, en los que, como es conocido, se especifican las diversas modalidades fiscalizatorias en manos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como ya se ha advertido reiteradamente a lo largo de este trabajo, las leyes autonómicas pueden prever supervisiones específicas a ejercitar por la Comunidad o por el Ayuntamiento. En todo caso este último deberá aprobar, por imperativo del artículo 45 de la Ley Básica, las operaciones de crédito, las actuaciones expropiatorias y las disposiciones sobre bienes.

En cuanto al control *orgánico* y, en particular, la disolución de la Junta vecinal, debe recordarse que ya la Sentencia Constitucional de 2 de febrero de 1981 se pronunció sobre su factibilidad en los mismos términos previstos para las Corporaciones Municipales. En suma, esta modalidad *última* de fiscalización (hoy prevista en el art. 61 LBRL) sólo cabe en supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, sin que quepa su utilización en caso de entender la autoridad de tutela que el perjuicio derivado de la mala administración sólo se irroga a los intereses públicos de la Entidad controlada. Supuesto este último que nos remitiría a un control de oportunidad que prácticamente negaría el ámbito propio de actuación de la Administración que al mismo se sometiera. El Tribunal Supremo, en Sentencias de 6 de octubre de 1987 y 9 de mayo de 1988 ⁴³, ha reiterado esta doctrina constitucional haciéndola extensiva no sólo a las Juntas vecinales electivas sino, también, a las Comisiones Gestoras.

IV. REFERENCIA AL MODELO TERRITORIAL DE PARROQUIAS

1. LAS PARROQUIAS COMO MODO DE ASENTAMIENTO

En una buena parte del norte de la Península Ibérica la diseminación edificatoria es la forma característica de los asentamientos rurales. Esta situación ha provocado, desde siempre, dificultades notables para la prestación de servicios que hoy denominaríamos *mínimos*, pues, como es obvio, no resulta lo mismo proveer a una población compacta de las redes viarias, sanitarias o de abastecimientos que intentarlo sobre viviendas aisladas en un escenario orográfico adverso.

No es éste el lugar para profundizar en las razones que han llevado a los habitantes de esta amplia zona geográfica a elegir este modelo de convivencia, pero es lo cierto que, secularmente, la Iglesia trató de acercarse a sus potenciales feligreses y, por ello, en torno a los pequeños templos erigidos, fueron desarrollándose pequeñas parroquias rurales. Comunidades que, aun cuando tendieran a arropar la iglesia y sus pertenencias, no se limitaban a un núcleo de corto radio sino que seguían manteniendo las construcciones periféricas haciendo de la parroquia una auténtica demarcación territorial.

El profesor PRIETO BANCES ⁴⁴ llegó a señalar que, en el norte de nuestro país y singularmente en Galicia y Asturias, la parroquia, como asociación vecinal unida por lazos económicos y sentimentales, es el ele-

⁴³ Repertorio *Aranzadi*, 1987, núm. 8307 y 1988, núm. 3729.

⁴⁴ R. PRIETO BANCES, «La casería asturiana», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 162, 1941, pp. 659 y ss.

mento *sustantivo* en la organización rural, en tanto que el Municipio, como Entidad de creación burocrática y arbitraria, es simplemente un componente *adjetivo*. Ello se apreciaría inmediatamente en los movimientos asociativos de caseros y agricultores que siempre buscan el ámbito parroquial y no el municipal que, por razones de extensión (los Municipios suelen ser en estos territorios excesivamente grandes) y de dificultad de comunicaciones, les resulta un tanto extraño e inoperante.

Las parroquias, pues, son agrupaciones vecinales ajustadas a la realidad geográfica ⁴⁵, que toman carta de naturaleza en la organización eclesiástica de la que más tarde pasarán al mundo administrativo, como pequeñas entidades de población que siguen conservando viva su pertenencia a una realidad coincidente con el poder del párroco. Aún hoy en día el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de 11 de julio de 1986, reproduciendo las previsiones de su precedente de 1952, señala con respecto a la delimitación territorial de las Entidades inframunicipales que

«cuando se trate de una parroquia rural constituida en Entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, los límites serán los mismos que tenga la parroquia que haya servido de base a su reconocimiento, según la demarcación eclesiástica vigente» (art. 47).

No es ninguna novedad el que las demarcaciones estatales y locales tengan como precedente la división eclesiástica, pero no deja de ser destacable que perdure, en nuestros tiempos, tan generosa remisión a la normativa de la Iglesia que, por otra parte, también sufre frecuentes ajustes que pueden hacer poco rigurosa, históricamente, la adecuación de la parroquia *administrativa* a la eclesiástica *vigente*.

El origen de esta estructura parroquial suele situarse en las *gentilitates* o Comunidades gentilicias que, mantenidas por las dominaciones romana y visigoda, fueron transformadas por el cristianismo en demarcaciones territoriales. Se rigieron hasta los siglos XVII o XVIII, según los lugares, por costumbres de transmisión oral que luego se plasmarían en derecho escrito a través de las Ordenanzas Locales. La organización y competencias de estas Entidades parroquiales podría, por su bondad técnica y alcance, sorprendernos hoy en día ⁴⁶.

⁴⁵ Cfr. F. TUERO BERTRAND, *Instituciones tradicionales en Asturias*, Ayalga, Salinas, 1976, pp. 141 y ss.

⁴⁶ Vid. F. INCLÁN SUÁREZ, voz «Parroquia» en *Gran Enciclopedia Asturiana*, tomo XI, Gijón, 1969, pp. 142 y s., muy especialmente sus interesantes referencias a las Ordenanzas de la parroquia de Bello (Aller), confirmadas en 1846, en las que se preveía una precisa delimitación de su *jurisdicción*, y un poder político formado por una asamblea vecinal que se reunía en «concejo a campo abierto», un consejo parajudicial compuesto por tres vecinos nombrados por la

La estructura parroquial, históricamente vinculada al Concejo abierto, quedó como una reliquia del pasado tras la modernización institucional traída por nuestro primer constitucionalismo. Su presencia fáctica (y posteriormente jurídica a través de *algunas* Entidades Locales menores) perduró en casi toda la cornisa cantábrica, pese al significativo silencio de textos como el Estatuto de Cantabria que no acertó a recuperar el valor *diferencial* de su territorio, saturado de Entidades inframunicipales. Tal es, también, el caso del Estatuto de Castilla y León que, en este como en otros aspectos culturales, muestra un uniformismo ciertamente ofensivo, por sus olvidos, hacia el norte de la Comunidad y, muy singularmente, hacia la provincia de León.

Una evolución legal completamente distinta se vivió en Portugal donde, con todas las garantías institucionales, la parroquia o *freguesia*, está reconocida en el artículo 238 de la Constitución como una de las tres Entidades Locales necesarias (autarquías locales). Sus órganos y competencias se hallan regulados en los artículos 3 y siguientes del Decreto-ley 100/1984, de 29 de marzo, modificado por la Ley 25/1985, de 12 de agosto y su procedimiento de creación está contemplado en una Ley Marco de 2 de junio de 1982.

Una situación intermedia entre los dos extremos últimamente apuntados, es la experimentada en Galicia y Asturias tras la aprobación de sus Estatutos de Autonomía en los que se remite a la ley el reconocimiento de la parroquia rural, pero sin llegar a ordenarse la efectiva y absoluta generalización del modelo territorial tradicional. A dichos casos nos referiremos en las líneas inmediatas.

2. LA ANÓMALA Y TRANSITORIA REGULACIÓN GALLEGA

Aun cuando el Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, dedica diversas menciones al hecho inframunicipal característico de su territorio ⁴⁷, lo que haría pen-

asamblea (que juzgaba y arbitraba en las materias contempladas en la Ordenanza, y una «delegación ejecutora» integrada por dos *regidores*.

⁴⁷ El Estatuto de Autonomía para Galicia se refiere, expresa o tácitamente, a la parroquia rural en diversas ocasiones. El artículo 2.2 establece que «la organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento». Posteriormente, el artículo 27.2 reserva a la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma la «organización y régimen jurídico de (...) las parroquias rurales como Entidades Locales propias de Galicia». Finalmente, el artículo 40.3 de dicho Estatuto autonómico, reserva a la Ley territorial el eventual («se podrá») reconocimiento de «personalidad jurídica a la parroquia rural». Como ha sido destacado por MENÉNDEZ GARCÍA («Las Entidades Locales menores», *cit.*, p. 1029, en nota 39), el Estatuto gallego *habilita* a la Comunidad Autónoma a dotar de personalidad jurídico-administrativa a las parroquias, a diferencia del Estatuto asturiano, que *impone* dicho reconocimiento. De tan tibia redacción se ha derivado la extraña situación jurídica que las parroquias gallegas han sufrido en los primeros años de desarrollo estatutario.

sar en la conveniencia de una rápida recuperación del modelo geopolítico tradicional, es lo cierto que hasta el momento de redactarse el presente trabajo y pese a algún intento fallido en los últimos años, aún no se ha dictado la ley que otorgue plenitud jurídico-administrativa a las Entidades parroquiales.

Es más: la única norma dictada con el máximo rango, la Ley de 29 de diciembre de 1983, sobre Actuación Intensiva en las Parroquias Rurales ⁴⁸ se limitó a crear unas organizaciones corporativas de difícil encaje constitucional, destinadas a obtener diversas ayudas autonómicas para la mejora de las condiciones agropecuarias de las parroquias. La Ley parecía dirigirse a unas Entidades inexistentes todavía por lo que optó por asignarles un régimen provisional de reconocimiento, composición y elección difícilmente justificable en el actual ordenamiento aplicable a las Administraciones de ámbito territorial.

En tanto llega el esperado reconocimiento pleno de las Entidades parroquiales, se vienen dictando, sin embargo, diversas disposiciones alusivas el *nomenclator* oficial de las parroquias gallegas, que a la vez que potencian el empleo de la lengua propia de la Comunidad, avanzan hacia la globalización del mapa de Entidades inframunicipales ⁴⁹. Tales medidas, sin embargo, aún están lejos de devolverle a la parroquia rural su valor esencial en el territorio gallego ⁵⁰, donde, como ha

⁴⁸ La Ley gallega 11/1983, de 29 de diciembre, sobre Actuación Intensiva en las Parroquias Rurales, comenzó sufriendo dificultades de publicación, cuya explicación no viene ahora al caso. Lo cierto es que no se insertó en el *Diario Oficial* de la Comunidad hasta un año después de su aprobación. La publicación en el *Boletín Oficial del Estado* no se produjo hasta el 15 de enero de 1985. Dicha Ley, desarrollada por una Orden de 5 de julio de 1985 (*Diario Oficial* de 27 de septiembre), lejos de responder a la invitación estatutaria de reconocer personalidad jurídico-territorial a las parroquias, contempla éstas desde una vertiente semicorporativa; como si se tratase de Entidades sectoriales de agricultores. La norma, que en principio no es otra cosa que un conjunto de medidas de fomento agrario, acaba por darse cuenta de la aberración jurídica que supone adoptar decisiones para aplicar a Entidades legalmente inexistentes, pero, para solventar tal absurdo, incurre en otro mayor: configurar unas Juntas vecinales o de Parroquia de carácter gremial y sustraídas al sufragio universal. En efecto, la Ley gallega 11/1983, tras declarar su limitación al «conjunto de acciones e inversiones previamente estudiadas para su aplicación en cada parroquia rural», teniendo en cuenta sus peculiaridades y dirigiéndose fundamentalmente a la dotación y mejora de infraestructuras y al equipamiento de servicios (art. 2), así como a la promoción de explotaciones agrarias de dimensiones adecuadas y suficientes, termina por señalar, en su artículo 9, que «a los efectos de esta Ley, las Juntas Parroquiales son órganos locales que actúan como portavoces de los intereses generales de la parroquia informando, asesorando y colaborando en las distintas fases y acciones de la actuación intensiva. Los miembros de las Juntas Parroquiales serán elegidos de entre ellos por los agricultores de la parroquia, debiendo fijarse reglamentariamente el número de sus componentes y su régimen de funcionamiento».

⁴⁹ La denominación oficial de las distintas parroquias gallegas se contiene en los siguientes Decretos: 191/1985, de 1 de agosto; 232/1985, de 31 de octubre; 250/1985, de 14 de noviembre; 108/1987, de 7 de mayo; 224/1987, de 16 de julio; 463/1987, de 17 de diciembre, y 116/1991, de 27 de marzo. Dichas disposiciones se enmarcan en la política de recuperación de la toponimia gallega, cuyas directrices se contienen en el Decreto 132/1984, de 6 de septiembre que, a su vez, desarrolla las previsiones específicas de la Ley de Normalización Lingüística, de 15 de junio de 1983.

⁵⁰ Como han señalado MEILAN GIL y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (*O Dereito Estatutario gallego*, Parlamento de Galicia, La Coruña, 1988, pp. 218 y 375), existe aún una falta de identi-

sido destacado por la doctrina⁵¹, la proporción entre el número de municipios y el de parroquias es sumamente indicativo de la trascendencia social inmediata de unos y de otras.

En cualquier caso, partiendo de la transitoriedad de las deficiencias señaladas, en poco paliadas por la normativa reglamentaria al efecto⁵², parece prudente esperar a una definitiva regulación de la materia, para conocer el verdadero alcance que pueden experimentar las parroquias en la Comunidad gallega, en lo que debe ser una restitución histórica de atribuciones milenarias.

dad entre la Galicia real y la legal en tanto no se produzca un pleno reconocimiento de la parroquia como Entidad Local y, en suma, como «célula básica y engarce real con la entidad municipal». Para estos autores, a través de la parroquia se realiza la dispersión del hábitat gallego, pudiendo registrarse, aproximadamente, un núcleo parroquial por cada diez kilómetros cuadrados. Para MEILAN y RODRÍGUEZ-ARANA, el reconocimiento parroquial es un imperativo jurídico que figura en el Estatuto (carácter, como ya hemos dicho no compartido por otras opiniones doctrinales) y que permitirá resolver algunos problemas como la titularidad de servicios en aquellos casos en que la iniciativa, realización, mantenimiento y disciplina de los mismos viene siendo llevada por la comunidad parroquial «como sucede con no pocos abastecimientos de agua».

⁵¹ Para MEILAN GIL y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *op. loc. cit.*, es sumamente reveladora la relación entre el número de Municipios gallegos (312) y el de sus parroquias (3.773), que, a su vez, integran 7.215 lugares, 21.699 aldeas y 1992 caseríos. Estos autores también nos recuerdan la existencia de un documento fundamental para el reconocimiento formal de las parroquias: el mapa de límites parroquiales elaborado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela. Frente a la situación apuntada, debemos recordar cómo en la relación de *Entidades Locales en España* (Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989, p. 267) figuran como inscritas en el Registro de Entidades Locales, durante los años 1986 y 1987, únicamente nueve Entidades menores en toda Galicia (una en Orense y ocho en Pontevedra). Se trata de Entidades reconocidas conforme a la legislación estatal anterior a 1985 y que, a falta de la pertinente regulación de las parroquias, no han podido acomodarse a esta realidad tal y como, por ejemplo, se ha previsto en la normativa asturiana.

⁵² La Orden de 5 de julio de 1985, que desarrolla la Ley gallega 11/1983, de 29 de diciembre (fundamentalmente en su art. 7), intenta suavizar las irregularidades de dicha ley, denominando a los órganos de gobierno «Juntas Parroquiales de Actuación intensiva», con lo que se intenta reducir tales engendros al ámbito único del fomento agrario. Igualmente se hace mención al carácter transitorio de dichas Juntas, limitado al tiempo en el que se desarrolle la acción intensiva. Sin embargo, los artículos 10 y siguientes de la Orden, al prever la elección de las Juntas Parroquiales, se inclinan decididamente hacia la naturaleza semicorporativa al señalar que la organización de los comicios correrá a cargo de las Cámaras Agrarias Locales, siendo electores y elegibles los vecinos mayores de edad y *cabezas de familia*. Esta última precisión, que sustituye a la expresión «agricultores» de la Ley, no deja de recordarnos las elecciones orgánicas a Procuradores en Cortes por el *tercio* familiar. De un atento examen de la citada Orden de 5 de julio de 1985 puede colegirse el ánimo de los rectores públicos gallegos de ir fomentando, paulatinamente, la creación de estructuras parroquiales, bajo una fórmula transitoria o preautonómica, ceñida al ámbito de la agricultura, para ulteriormente constituir auténticas Entidades Locales a partir de dicha experiencia. Sin embargo no parece técnica constitucionalmente correcta el acudir a estructuras gremiales y a sufragios restringidos a los «cabezas de familia». Noción esta última que se recogía en la Ley de Régimen Local de 1955 (art. 24), a la hora de exigir la firma de la mayoría de los citados *cabezas de familia* de una localidad para iniciar la constitución de una Entidad Local menor.

3. LAS PREVISIONES DE LA NORMATIVA ASTURIANA SOBRE PARROQUIAS RURALES

Como ya se ha dicho con anterioridad, el Estatuto de Autonomía para Asturias, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, resultó ser levemente más explícito que el gallego a la hora de señalar, en tono imperativo, el futuro reconocimiento legal de la parroquia rural «como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana» (art. 6.2). Dicho reconocimiento vino a efectuarse mediante la promulgación de la Ley 11/1986, de 20 de noviembre.

Las coordenadas en las que se mueve la meritada Ley son las siguientes:

a) Las parroquias son Entidades inframunicipales de carácter eminentemente *rural*. Si, por efecto de la acción urbanística, perdieran dicha naturaleza en más del 50 por 100 de su núcleo o núcleos, el Consejo de Gobierno del Principado procedería, de oficio, a su disolución (art. 23.2). La condición de núcleos rurales, por otra parte, no prejuzga las competencias y determinaciones urbanísticas derivadas de la normativa regional sobre ordenación territorial en el medio rural, ni las potestades planificadoras del Municipio (art. 1.3).

b) La parroquia rural no es una Entidad inframunicipal más sino la única Entidad posible de ámbito territorial inferior al Municipio. Ello se traduce en la obligatoria transformación de las anteriores Entidades Locales menores en parroquias, en el plazo máximo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la ley. El cumplimiento de dicho plazo conlleva el poder beneficiarse de un régimen especial de ayudas que, inversamente, está vedado a las Entidades renuentes a la adaptación. En caso de incumplimiento de esta obligación de adaptarse a las nuevas previsiones, el Consejo de Gobierno podrá acordar la disolución de la antigua Entidad menor o su conversión forzosa en parroquia rural, con la aludida pérdida de subvenciones (Disposición Transitoria 2.ª).

c) La parroquia requerirá, en todo caso, de una población y un patrimonio. El primer requisito se traduce en la «existencia de un núcleo vecinal definido» y separado de la capital del Concejo o Municipio. En cuanto a los bienes, la ley asturiana señala que la futura Entidad deberá contar con «intereses propios» o, alternativamente, bienes patrimoniales *no municipales* «aunque no se hallen sometidos al régimen de *montes vecinales en mano común*, regulado por la Ley 55/1980, de 11 de noviembre» (art. 2). Esta alusión a los montes vecinales en mano común no deja de ser un completo desacierto técnico, ya que,

como ha señalado BOCANEGRA SIERRA ⁵³, la titularidad de dichos bienes en la vigente ley se atribuye «en favor de los vecinos justamente como *grupos sociales* y no como *Entidades administrativas*», superando así, con acierto, la criticable dicción de la Ley de 1968. Es cierto que la Ley asturiana de Parroquias sólo alude a estos montes como *seña de identidad colectiva* y no como objeto de competencia de la Junta parroquial. Sin embargo, por tal razón está de más que en la Memoria que se exige para la creación de la mencionada Entidad inframunicipal deba figurar la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de dichos montes (art. 7.2). Ello podría llevar a una inadmisibles confusión entre la administración de los montes comunales de la parroquia, que sí compete a la Entidad inframunicipal y la gestión del aprovechamiento del patrimonio forestal *en mano común* que es de la única incumbencia de los vecinos. En el fondo aquí vendría a subyacer una amalgama de atribuciones de una administración de corte territorial junto a las peculiares de un grupo vecinal, típico ejemplo de comunidad privada de tipo germánico.

d) Entre los recursos de la parroquia destacan, por su peculiaridad, las *prestaciones personales*, cuya manifestación secular en Asturias es la *sextaferia*, aplicable al trabajo vecinal para la construcción y mejora de caminos, sin excluir otras tareas tradicionales de los pueblos. Esta modalidad de recurso y, a la vez, forma de gestión de competencias, se recoge en los artículos 12.c) y 19.d) de la Ley asturiana que, a propósito de esta figura de honda raigambre consuetudinaria, ordena al *Presidente* de la Junta parroquial la recopilación y conservación del derecho tradicional, de tradición oral o plasmado en antiguas Ordenanzas, siempre que no infrinjan lo dispuesto en las leyes [art. 16.b)].

e) La creación y reconocimiento jurídico de nuevas parroquias se fundamenta en el principio de voluntariedad, siendo la iniciativa exclusiva de los vecinos (en petición de la mayoría de los residentes) o del Ayuntamiento al que pertenezca el núcleo rural (arts. 4 y 5). Se excluye, por ello, tal como hace la Ley Básica de Régimen Local, la iniciativa autonómica que podría tener razón de ser, como ya dijimos anteriormente, para completar el mapa territorial del Principado, máxime si se tiene en cuenta que la Administración autonómica sí puede de oficio proceder a la disolución de las Entidades inframunicipales, por deficiencias económicas o administrativas o incluso, como ya se ha expresado, por motivos urbanísticos (art. 23).

f) Por último no deja de ser curiosa la patente contradicción entre lo señalado a propósito de los fedatarios de las Juntas vecinales por el artículo 16.b) de la Ley de Parroquias y lo reflejado en todos los artículos novenos de los Decretos de aplicación. Para la ley el Secre-

⁵³ BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común...*, cit., pp. 282 y ss.

tario es nombrado por mayoría absoluta de la Junta entre sus miembros, mientras que para las regulaciones concretas de cada parroquia, se dice que el fedatario será un vecino designado por la Junta vecinal y que estará asesorado por el Secretario del Ayuntamiento. La jerarquía normativa debiera excusar de mayores precisiones, pero debe tenerse en cuenta que, hasta 1992, se han transformado o reconocido *ex novo* como parroquias treinta y tres Entidades y en todos los Decretos de creación se abre la posibilidad de desempeñar la Secretaría a un vecino cualquiera del lugar⁵⁴. La primera creación tuvo lugar mediante Decreto 55/1988, de 28 de abril y la primera transformación de Entidad menor a parroquia a través de Decreto 103/1988, de 24 de noviembre. La asistencia letrada a estas pequeñas Entidades, a cargo del Principado, se prevé en el Decreto 99/1988, de 29 de septiembre (art. 2).

En suma, podemos concluir que las parroquias rurales aún se hallan lejos de cubrir plenamente —como ocurre en Portugal— la geografía asturiana y que no deja de ser desalentador que, por un lado, los montes en mano común, que la ley asturiana parece confundir con el patrimonio de las mismas, sean de los vecinos; los cementerios (servicio emblemático de las parroquias), del Obispo y la competencia urbanística sobre los núcleos rurales, del Principado o, en su caso, del Ayuntamiento. Bien está la bucólica referencia a las prácticas consuetudinarias, pero las parroquias y sus vecinos tienen derecho a la prestación de servicios y, en consecuencia, no estaría de más que, dadas las insignificantes funciones de las Juntas vecinales, se garantizara la satisfacción, desde la Comunidad Autónoma si el Ayuntamiento no es capaz, de las responsabilidades mínimas municipales, toda vez que los vecinos lo son, también, del Concejo y por ello forman parte del número de habitantes en función del cual el artículo 28 de la Ley Básica Local determina las prestaciones ineludibles. Pensar que, cuando una Entidad inframunicipal cumple con sus modestísimos cometidos, deja al Ayuntamiento casi exonerado de sus obligaciones, es una temeridad jurídica que nadie se atrevería a defender pero que parece latir en una normativa que, cicateramente, no ha conseguido el ambicioso e inicial propósito de devolver a la plenitud de la vida local a sus más genuinas colectividades.

⁵⁴ Esta posibilidad ya se recogía en el Estatuto Municipal de 1924, junto a la posibilidad de un delegado del Secretario del Ayuntamiento, previsión esta última reiterada en el Decreto de 30 de mayo de 1952, aprobatorio del Reglamento de Funcionarios locales. Sobre este punto, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1992 y su comentario en *La Ley* (num. 3092), por R. SÁNCHEZ MARÍN.