

Efectos de la supresión de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio

Sumario

- 1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio en España y en la legislación básica estatal*
- 2. Las EATIM como instrumento de participación en el gobierno municipal*
- 3. Estructuras de gobierno y administración de las EATIM*
- 4. Competencias de las EATIM*
- 5. La estabilización del número de EATIM: creación y supresión en la legislación autonómica*
- 6. Conclusiones: oportunidades*
- 7. Conclusiones: debilidades*

1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio en España y en la legislación básica estatal

El art. 45 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, establece que las leyes de las CCAA regularán las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (en adelante EATIM), con muy distintas denominaciones tradicionales y jurídicas¹, para “la administración descentralizada de núcleos de población separados”.

Según los datos del registro de Entidades Locales de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, en España había 3.722 entidades locales menores en 2010. De todas ellas, unas 3.330 se concentran en Cantabria, provincias del norte de Castilla y León, Álava y Navarra. En aquel año, sólo Castilla- León tenía 2.231 entidades locales menores. A Coruña, Lugo, Guipúzcoa, Girona, Las Palma de Gran Canaria, Tenerife y Murcia no tienen ninguna y 20 provincias tienen menos de 5 EATIM. Es decir, la distribución territorial de estas entidades en absoluto es homogénea ni uniforme.

La ley básica mencionada se limita a establecer muy pocas reglas sobre estas entidades, relacionadas con su constitución, sus órganos de gobierno y la elección de sus miembros, por lo que su regulación legal es básicamente autonómica, aunque bien es cierto que con distinta intensidad o extensión. Hay CCAA que han dedicado una ley exclusivamente a regular estas entidades (Cantabria) o casi (Extremadura), aunque la mayoría las han regulado en las leyes de régimen local con mayor o menor detalle. Las leyes autonómicas vigentes son las siguientes:

- Ley 11/1986, de 20 de noviembre, de Asturias, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la Parroquia Rural
- Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia
- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra
- Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias
- Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Castilla- La Mancha, de entidades locales
- Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores de Cantabria

¹ Entidad local menor es la denominación legal más habitual, ya que es la que tenían hasta la Ley 7/1985, de bases de régimen local: adoptan esta denominación La Rioja, Illes Balears, Madrid, Murcia, Castilla- León, Aragón, Comunidad Valenciana, Galicia y Extremadura; en Asturias se denomina parroquia; Concejos en Navarra; Juntas Vecinales en Cantabria; en Andalucía, entidad vecinal o entidad local autónoma; en Cataluña, entidad municipal descentralizada, en Canarias, entidad territorial inframunicipal, y Castilla- La Mancha utiliza la misma denominación de la ley básica.

- Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia
- Ley 1/1998, de 4 junio 1998, de Castilla y León. Normas reguladoras del Régimen Local
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón
- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid
- Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Catalunya
- Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana
- Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura

Las EATIM como instrumento de participación en el gobierno municipal

La supresión de las EATIM supondría el problema de cómo sustituir o reemplazar este instrumento de participación de núcleos poblacionales independientes en el gobierno municipal. Además de su condición de entidad local prestadora de servicios a los vecinos en régimen de descentralización, las EATIM y sus órganos de gobierno sirven para institucionalizar la representación de las mismas en los órganos de gobierno municipales.

En este sentido algunas de las leyes autonómicas regulan el derecho de los representantes de la EATIM a participar en los órganos de gobierno municipales.

A veces de forma genérica, como lo hace la ley andaluza, cuando en su art. 124 dice que “el ayuntamiento promoverá la intervención de la entidad local autónoma en los asuntos municipales que, sin ser competencia de esta, afecten directa y específicamente a sus intereses, permitiéndole expresar su parecer. A tal fin, el ayuntamiento facilitará el acceso de los miembros de la junta vecinal a los procedimientos e instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directa y específicamente. Las Juntas Vecinales podrán proponer al correspondiente órgano del ayuntamiento o de sus entes instrumentales las decisiones y actuaciones de competencia municipal que consideren de interés para su respectiva entidad”.

En otros casos las leyes autonómicas reconocen expresamente el derecho de los alcaldes pedáneos a asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Ayuntamiento, siempre que en las mismas haya de debatirse algún asunto que afecte a la Entidad

Local Menor (art. 83.4 de la ley catalana y 93 de la aragonesa). Para el ejercicio de este derecho deberá ser citado a la reunión de la corporación como un miembro más de la misma y tendrá acceso a la documentación necesaria. En cualquier sesión ordinaria a la que asista, podrá formular ruegos o preguntas sobre asuntos que afecte a su Entidad Local Menor (art. 62 de la ley castellano- leonesa y 68 de la valenciana).

Ahora bien, esa participación se pueden conseguir también por otras vías que no sea la constitución de una EATIM sino por la creación de distritos, órganos de participación ciudadana, etc. De hecho, en la legislación autonómica se prevén diversas fórmulas de participación. En Galicia, por ejemplo, con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales, el pleno puede acordar la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada, que tienen que integrar concejales, representantes de vecinos y de las asociaciones ciudadanas.. También la legislación catalana prevé órganos territoriales de participación cuando constituyan núcleos separados de población. Son las Comunidades balear, catalana y andaluza las que incorporan una mayor diversidad de posibilidades. La Ley balear establece que los Ayuntamientos pueden crear distritos y delegaciones territoriales que, sin tener la condición de entidades locales, son formas de organización desconcentrada del municipio. Por ello, dispone que la creación de entidades locales menores es subsidiaria respecto de las otras figuras descentralizadoras, de forma que para su creación se tendrá que justificar la imposibilidad de recurrir a otros mecanismos que permitan la participación para la defensa de sus intereses en una gestión descentralizada. En cuanto a la Ley andaluza, es la que más claramente aborda estos instrumentos, al hacerlo con motivo de la organización territorial del municipio y atribuirle la capacidad de decidirlo en el ejercicio de su potestad de autoorganización y como manifestación de su plena autonomía política. Así, podrá organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales, que podrán ser desconcentradas -denominadas distritos, barrios, aldeas, pedanías u otras denominaciones de análoga significación- como alternativa a las descentralizadas, las entidades vecinales o entidades locales autónomas.

José Luis Blasco incluso se plantea si el artículo 45.1 LBRL, que expresa y claramente dice que estas entidades sirven "para la administración descentralizada de núcleos de población separados", permite la creación de una EATIM para otras finalidades que no sea la administración de servicios; es decir, que la participación vecinal no sería razón suficiente para justificar la creación de una EATIM.²

² "Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal" Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica - Núm. 312, Enero 2010

2. Estructuras de gobierno y administración de las EATIM

Es cierto que muchas veces el gobierno de las EATIM, si nos atenemos a la exhaustiva exposición de motivos de la ley cántabra que las regula, conlleva dificultades de gestión de los servicios públicos, de gestión administrativa y dentro de ésta especialmente la económica, como lo demuestra su reiterado incumplimiento en la rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas u órganos de control externos ³, y de gestión política, derivadas de la dificultad de constituir los órganos de gobierno de la entidad, por falta de candidatos y de la sustitución de sus miembros. La supresión de la EATIM no tiene porqué suponer ningún ahorro directo en la prestación de servicios públicos, ya que el generador de estos gastos no es la existencia de la entidad, sino la ineficiencia generada por la dispersión poblacional y la baja densidad territorial. En cuanto a los gastos de estructura o puramente administrativos, en general, la existencia de la entidad no tiene porqué ser costosa ni por la estructura de gobierno, a veces en régimen de concejo abierto, ni por el volumen de gestión que soportan, ya que el nivel competencial es limitado. Pero seguramente, este análisis de eficiencia requiere un examen individualizado.

En cuanto a las estructuras de gobierno, en todo el Estado las EATIM se rigen por un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa, y un órgano colegiado de control con un mínimo de 2 vocales y un máximo del tercio del número de concejales del Ayuntamiento, elegidos de conformidad con los resultados electorales en la sección o secciones electorales correspondientes a la entidad (art. 45 LRBRL). A partir de ese régimen común, la legislación autonómica desarrolla dicha estructura básica.

Mayoritariamente las EATIM cuentan con un Alcalde pedáneo como órgano ejecutivo unipersonal y una Junta Vecinal como órgano colegiado de control (arts. 31 de la castellano-manchega, 68 de la ley murciana, 81 de la ley riojana, 158 de la ley gallega, 54 de la castellano-leonesa, 79 de la extremeña y 85 de la ley madrileña). En Andalucía, Aragón, Valencia y Cataluña, los órganos de gobierno reciben la denominación de Presidente o Presidenta y Junta Vecinal (artículos 125, 91, 65 y 81 de sus respectivas leyes), en Cantabria y Navarra, de Presidente o Presidenta y Junta o Concejo (art. 5 y 38 respectivamente) y en Asturias de Presidente y Junta de Parroquia (art. 13).

³ Durante los ejercicios 2006, 2007 y 2008, el 85% de las EATIM incumplieron en tiempo y forma sus obligaciones de rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas u Órganos de Control Externo de las CCAA, por lo que el primero, en su informe nº 890, recomendaba que las cuentas de las EATIM se acompañaran a la cuenta municipal. Esta recomendación se reitera en el informe nº 891, de fiscalización del sector público local en el ejercicio 2009.

El **Alcalde pedáneo o Presidente** será elegido directamente por los vecinos por sistema mayoritario, mediante la presentación de candidatos por los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, coincidiendo con las elecciones locales (art. 72 de la ley murciana, 158 de la ley gallega, art. 58 ley castellano-leonesa, 81 de la ley catalana, 12 de la cántabra, art. 15 de la asturiana). Extremadura constituye una excepción a esta regla, ya que el Alcalde pedáneo puede ser elegido por la Junta Vecinal en su misma sesión constitutiva por la mayoría absoluta de sus vocales. De no obtenerse esta mayoría, será Alcalde pedáneo el candidato que hubiera obtenido mayor número de votos en la sección o secciones correspondientes a la EATIM en las elecciones celebradas (art. 91).

En algunas CCAA, y para asegurar la continuidad de la presidencia de la EATIM, cada candidatura a Alcalde pedáneo debe incluir un candidato suplente, que en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del Alcalde pedáneo, será proclamado como tal (art 58 de la ley castellano- leonesa y 12 de la ley cántabra).

En cuanto a la **Junta Vecinal**, su composición es diferente en las distintas CCAA: en Cataluña, su número de vocales no será inferior a 2 y será equivalente al de un tercio de los concejales del Ayuntamiento (art.82.2), en Andalucía, el número se ajustará a la siguiente escala:

- a) En las entidades locales autónomas que cuenten con una población de hasta 250 vecinos, dos vocales.
- b) Cuando la población sea de 251 a 2.000 vecinos, cuatro vocales.
- c) Cuando la población sea de 2.001 a 5.000 vecinos, seis vocales.
- d) Cuando la población exceda de 5.000 vecinos, ocho vocales.

En Castilla y León, la Junta Vecinal cuenta con dos o cuatro vocales, según que el núcleo sea inferior o no a 250 residentes (art. 57). En la Comunidad Valenciana, la Junta Vecinal estará integrada con un mínimo de dos vocales, a los que se sumará un vocal por cada 200 habitantes, sin contar las fracciones.

Los vocales de la Junta Vecinal se eligen conforme a los resultados obtenidos por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de las elecciones municipales en la sección o secciones correspondientes a la EATIM.

La peculiaridad de Castilla-León es que los vocales de la Junta Vecinal serán nombrados por el Alcalde pedáneo. Cuando a la Alcaldía hubieran concurrido dos o más candidatos, será proclamado vocal el candidato que hubiera obtenido el segundo lugar en número de votos, prevaleciendo en caso de empate el de menor

edad. La Junta Electoral de Zona proclamará como vocal de la Junta Vecinal a quien correspondiera de forma directa en virtud de lo dispuesto en el apartado anterior, determinando el número de vocales que corresponde designar al Alcalde pedáneo (artículo 59). También en Valencia su propia ley establece normas peculiares, ya que todos los candidatos de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones se presentan en una única lista y cada elector podrá dar su voto a tantos candidatos como cargos elegibles correspondan. Será proclamado presidente o presidenta el candidato que haya obtenido el mayor número de votos, y vocales los candidatos que mayor número de votos obtengan, hasta completar el número de cargos elegibles (artículo 66).

Ahora bien, cuando la EATIM funcione en régimen de **Concejo Abierto**, el gobierno y administración de la misma corresponderá a un Alcalde Pedáneo y a la Asamblea Vecinal de la que formarán parte todos los electores. Las EATIM funcionarán en régimen de concejo abierto en los mismos supuestos contemplados por la legislación autonómica para los municipios (véase por todos art. 60 de la ley castellano-leonesa), es decir, normalmente los de menos de 100 habitantes (en Aragón los de menos de 40) o los que lo tuvieran reconocido tradicionalmente.

En cuanto al **personal de las EATIM**, y con la intención de minorar los gastos de administración en este capítulo, lo habitual es que las funciones de secretaría o intervención propias de los cuerpos de funcionarios con habilitación estatal correspondan al funcionario titular del Ayuntamiento o, en otros caso, se administren en régimen de agrupación. Así lo admiten expresamente las leyes extremeña, cántabra y andaluza, al señalar que el puesto de Secretaría será desempeñado por el Secretario del Ayuntamiento o agrupación de que dependa la entidad (arts. 106, 37 y 118). Las dos primeras, además, también atribuyen al titular del Ayuntamiento la función interventora, si no hay plaza propia. Por su parte, la ley gallega invoca la asistencia técnica, jurídica y económica de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos “para que las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipal puedan hacer efectivas sus competencias con la mayor economía y evitando la duplicidad de servicios” (art. 163).

Hay que significar, sin embargo, que la ley extremeña, tomando en consideración su amplia atribución de competencias a las entidades locales menores, sí dedica un capítulo al personal de estas entidades, que según dice, incluye personal funcionario, laboral y eventual (art. 102). En Andalucía, las plantillas, ofertas de empleo o relaciones de puestos que aprueban las Juntas Vecinales deberán ser autorizadas previamente por el Ayuntamiento (art. 118).

3. Competencias de las EATIM

En cuanto a las **competencias** que asumen las EATIM, también la legislación autonómica es diversa. En realidad, dicha legislación parece perfilar dos tipos diferentes de atribución; mientras en algunas CCAA, es la resolución constitutiva la que debe precisar las competencias atribuidas singularmente a la entidad creada, en otras la ley atribuye competencias a las EATIM en general, estableciendo por tanto un marco homogéneo y uniforme (véase Andalucía o Comunidad Valenciana). Algunas CCAA son escuetas en cuanto a la declaración de sus competencias propias, como por ejemplo Asturias, Cantabria o Galicia, que básicamente se refieren a la administración y ordenación de su patrimonio, la conservación y mantenimiento de caminos rurales y bienes de uso y servicio público, y la prestación de servicios y ejecución de obras de interés exclusivo (arts. 12, 4 y 163 de sus respectivas leyes). En este sentido destaca Castilla- León que, según el art. 50 de su Ley sólo considera como competencias propias de las entidades locales menores la administración y conservación de su patrimonio y la vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos.

Otras CCAA son más extensas y minuciosas en esta descripción competencial, como Aragón (art. 90) o Extremadura. Esta última precisa como competencias que pueden ejercer las entidades locales menores la autorización para la venta ambulante, la concesión de licencias de obras de edificación, construcción o instalación, que en otras CCAA como la valenciana o la castellano-leonesa tienen prohibida expresamente su delegación por el municipio, el suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, la ordenación del tráfico de vehículos y personas, la limpieza viaria y recogida de residuos, las ferias y fiestas locales o los servicios funerarios (art. 72). La Comunidad Valenciana, también extensa en la atribución de competencias, incluye una tan relevante en la misma como es el turismo o la organización de actividades recreativas o de ocio (art. 57). Murcia añade entre las competencias a asumir, protección civil o recaudación (art. 73).

Andalucía constituye un caso paradigmático al distinguir dos tipos de entidades locales menores en función del alcance de la descentralización: la entidad vecinal o la entidad local autónoma. Las entidades vecinales son entidades locales para la gestión descentralizada de servicios locales de interés general y ejecución de obras de la competencia municipal que asumen por delegación del Ayuntamiento, y las entidades locales autónomas, que son creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de competencias propias atribuidas por la misma ley (artículo 113).

En todas las CCAA, además de las competencias que puedan ejercer como propias, las EATIM también pueden ejercer competencias delegadas del municipio. En casi todas ellas, su propia legislación exige la aceptación de la delegación para que sea eficaz, la necesidad de que la competencia transferida venga acompañada de la oportuna transferencia de crédito presupuestario, y la previsión de que el municipio se reserve fórmulas de control, todas ellas características en general a las delegaciones intergubernamentales.

Una competencia generalizada de todas las EATIM y que en muchos casos constituye la razón principal de su existencia y mantenimiento⁴, es la **administración del patrimonio común**, incluido el forestal. Esta administración implica no sólo la ordenación de sus usos y aprovechamientos, sino también, la obtención de los ingresos que de ellos se derivan. Así, valga como ejemplo el art. 67 de la ley castellano-leonesa que integra en la hacienda de las Entidades Locales Menores, entre otros recursos de derecho público (sanciones, contribuciones especiales, tasas y precios públicos, etc.), “los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado”, o el art. 9 de la ley cántabra, que también incluye “los ingresos de derecho privado y los rendimientos patrimoniales”, como la ley extremeña (art. 95) o la castellano- manchega (28.1), o todas, en general.

Naturalmente, la explotación de este patrimonio colectivo puede reportar ingresos muy significativos o relevantes para la hacienda del municipio, con lo que ello puede significar en las relaciones entre ambas entidades y sus respectivas poblaciones. Las leyes gallega y castellano- manchega explicitan muy significativamente esta situación cuando prohíben taxativamente la constitución de EATIM cuando ello supusiera una “notable disminución en la capacidad económica del municipio” (arts. 149 y 25).

4. Las EATIM como entidades sustitutivas de los municipios suprimidos

La supresión de las EATIM podría suponer un cierto contratiempo en la estrategia de algunas CCAA que promocionan las fusiones municipales voluntarias a cambio de que los núcleos poblacionales independientes que no son cabecera municipal puedan

⁴ En Catalunya, todas las EATIM responden en su origen a “la existencia de unos bienes que son administrados por una colectividad diferenciada”. Anna Pallarés, en “Aproximación al régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio de Cataluña”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica - Núm. 309, Enero 2009.

constituirse alternativamente como aquella entidad, o que admiten la constitución de EATIM en núcleos poblacionales a los que se ha denegado su solicitud para constituirse como municipios. Incluso en algunas de las leyes autonómicas una de las causas que justifican la constitución de una EATIM es precisamente la supresión municipal, de manera que los núcleos poblacionales que han perdido un gobierno municipal al menos conserven una cierta autonomía de gobierno representada en aquellas entidades. Tal es así, que el art. 73 de la ley extremeña prevé incluso que los expedientes de supresión del municipio y la creación de la EATIM se tramiten simultáneamente.

En la Rioja constituye la única excepción al requisito legal de que las nuevas entidades locales menores que puedan crearse han de tener una población superior a 50 habitantes (art. 76.2).

La ley castellano-leonesa menciona expresamente que la creación de nuevas EATIM puede producirse, aparte de por la solicitud del núcleo poblacional interesado, en los supuestos de supresión del municipio a que pertenezcan o de que pase a formar parte de otros municipios por alteración de los términos municipales (art. 52).

La ley valenciana también prevé entre los distintos supuestos justificativos para la creación de una EATIM que la pertenencia del núcleo poblacional a su municipio sea consecuencia de la supresión o alteración de otro (art. 61). En similares términos se pronuncia el art. 20 de la ley cántabra.

5. La estabilización del número de EATIM: creación y supresión en la legislación autonómica

Alternativamente a la supresión general, vía legislación básica estatal, de las EATIM, las CCAA tienen a su disposición la competencia para racionalizar este nivel territorial mediante una supresión selectiva de las entidades ineficaces o ineficientes y una administración restrictiva de la creación de nuevas entidades: todas las CCAA sin excepción tienen la competencia para legislar y resolver tanto la creación como la supresión de las EATIM en su territorio.

Las cifras de EATIM en España permanecen casi estables. Desde la creación del Registro de entidades locales (1986) se han creado 103 EATIM y se han suprimido 195, aunque 15 de ellas se han convertido en municipio. En el año 2.010 se han cancelado 3 EATIM y se han creado 6.

La legislación autonómica suele ser moderadamente restrictiva a la creación de nuevas EATIM. Así, Cantabria exige una población de derecho mínima de 500 habitantes con residencia habitual en el lugar, patrimonio o recursos económicos suficientes y un territorio delimitado (art. 20), mientras que en Aragón el mínimo poblacional se sitúa en los 250 habitantes (art. 87), y en Navarra se sitúa en los 15 habitantes (art. 37). Extremadura añade el requisito de la existencia de características peculiares propias (art. 74), y Castilla- León que haya patrimonio, bienes, derechos o intereses propios o peculiares de los vecinos y que las edificaciones estén claramente separadas de las del resto del municipio (art. 52). Extremadura, Murcia, Galicia, Cataluña o Castilla- La Mancha incorporan la condición de que no haya pérdida notable de la calidad de los servicios prestados por el municipio (arts. 74.2, 67, 149, 80.2 y 25) e Illes Balears exige una antigüedad mínima de 50 años del núcleo urbano que quiera constituirse como entidad local menor, además de considerar esta figura como subsidiaria respecto a otras de descentralización municipal previstas en su ley (art. 51).

La cuestión es si la creación de la entidad es preceptiva cuando se cumplan los requisitos legales o si por el contrario, estos requisitos constituyen un presupuesto mínimo, que una vez apreciado, abre la posibilidad a una decisión discrecional del órgano competente de la CA para adoptar la resolución de creación (normalmente el órgano de gobierno). Naturalmente, ésta es la posición que cuenta con más apoyo doctrinal e incluso jurisprudencial⁵.

La iniciativa de la constitución puede corresponder en todo caso a la mayoría de los vecinos del núcleo poblacional con pretensión de constituirse en EATIM o al Ayuntamiento al que pertenece. A diferencia de la supresión, cuya iniciativa puede corresponder también a la propia CA.

La supresión suele suponer un proceso similar al de la creación, finalizando generalmente en el órgano de gobierno de la CA. En Valencia resuelve la supresión la misma administración que crea la entidad, que puede ser el mismo Ayuntamiento que la ha promovido (arts. 63 y 72). Las causas determinantes de la supresión suelen ser varias pero las más habituales suelen ser la incapacidad para el mantenimiento de las condiciones mínimas para su subsistencia o el incumplimiento de los requisitos previstos para su creación. Entre las primeras, cabe destacar la imposibilidad de

⁵ Ver José Luis Blasco.

constituir los órganos de gobierno de la entidad, bien por falta de candidatos o bien por la imposibilidad de sustitución de los titulares dimisionarios⁶.

6. Conclusiones: oportunidades

1. La supresión de las EATIM supondría una reducción de las estructuras del gobierno local al eliminar uno de sus niveles territoriales, justamente el inferior y su integración en el municipal. Ello supondría, al menos formalmente, una simplificación de las relaciones intergubernamentales y una reducción de sus costes.
2. La participación vecinal o la prestación de servicios en las EATIM suprimidas podría sustituirse por la creación de órganos desconcentrados en los que tendrían participación los vecinos, siguiendo alguna de las formas previstas en las leyes autonómicas de régimen local (distritos, barrios, etc.)
3. La supresión de las EATIM de menor población evitarían radicalmente las dificultades para la constitución de sus órganos de gobierno cuando no hay candidatos o es necesaria la sustitución de sus titulares. Es cierto que este problema está minimizado en algunas CCAA al prever en estos supuestos el inicio del procedimiento de disolución de la EATIM y la asignación provisional de su gestión al Ayuntamiento.
4. De suprimirse la EATIM, su hacienda se integraría en la hacienda municipal, evitándose los posibles conflictos derivados de la valoración del coste de los servicios prestados en la misma por el municipio, la compensación por estos costes o en general, la contribución de la EATIM a la hacienda municipal.

7. Conclusiones: debilidades

1. La supresión de la EATIM abre el problema de cómo reemplazar las aspiraciones de ciertos núcleos poblacionales independientes en un municipio

⁶ Por todas, puede verse la ley cántabra, que prescribe la disolución cuando después de celebradas las elecciones locales no puedan renovarse los puestos de vocal o presidente de la Junta vecinal (art. 19).

para participar en el gobierno municipal y para la gestión autónoma de sus servicios y patrimonio. No puede ignorarse que la pérdida de gobiernos descentralizados como lo son los de la EATIM supone una limitación democrática difícilmente sustituible.

2. En general, las EATIM no generan una carga significativa de gastos de estructura o funcionamiento ya que su gobierno se encomienda a un Alcalde pedáneo y a una Junta Vecinal de reducidas dimensiones cuando no al régimen de Concejo Abierto. Por lo demás, lo habitual es que su estructura administrativa sea compartida con el Ayuntamiento o con otras entidades locales agrupadas. En cuanto al coste de los servicios públicos prestados por las EATIM, ningún informe avala que su ineficiencia derive de su gestión descentralizada, sino más bien de la baja densidad poblacional o de la distribución territorial de núcleos independientes de población.
3. La pérdida de la EATIM podría generar conflictos reales o percibidos entre el núcleo poblacional independiente que ha perdido tal condición y la cabecera del municipio respecto a la equidad municipal en la prestación de servicios públicos antes gestionados descentralizadamente en la EATIM.
4. La pérdida de la EATIM supone en no pocas ocasiones un fuerte rechazo social, no sólo por el carácter historicista, iusnaturalista o simplemente emocional de las EATIM, sino también puede que por la pérdida de su propia hacienda, y especialmente de los ingresos obtenidos por el rendimiento de sus bienes comunes. Como dice LLISSET I BORRELL «la morfología rural, unida a la existencia de un patrimonio separado, provoca los deseos de descentralización del vecindario afectado, con relación al Municipio al cual pertenece»⁷
5. Las EATIM pueden contribuir a facilitar la supresión de pequeños municipios o impedir la creación de otros nuevos.

⁷ Manual de Dret Local, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1986, pág. 164.