



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

Por La Entidad Local Menor de _____ se presenta solicitud de informe relativa a la posibilidad de que una entidad local menor participe en mancomunidades y grupos de acción local.

ANTECEDENTES

La Entidad Local Menor de _____ presenta al Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Entidades Locales (SAAEL, en adelante), solicitud de informe jurídico, del siguiente tenor literal:

“Mediante la presente tengo a bien solicitar informe jurídico a los efectos de conocer si las Entidades Locales Menores pueden ser miembros de pleno derecho de Mancomunidades de Municipios o Grupos de Acción Local a los efectos de cooperar y compartir recursos para mejorar la prestación de servicios públicos de nuestra localidad”.

A los anteriores antecedentes, y solicitado informe por órgano competente, le son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA.- El artículo 70 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (en adelante, LMELM), define las entidades locales menores como *“aquellos núcleos de población separados que, dentro de un municipio, tienen reconocido dicho carácter y las que en lo sucesivo se creen de acuerdo con lo dispuesto en esta ley”*. El apartado dos de este mismo artículo reconoce a las entidades locales menores de Extremadura la consideración de entidad local, así como personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias.



No obstante lo anterior, la modificación introducida en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), priva a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que se constituyan a partir de su entrada en vigor de la condición de entidades locales, así como de personalidad jurídica.

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la citada Ley (el 31 de diciembre de 2013) mantendrán su personalidad jurídica, así como la condición de Entidad Local. Y ese es el caso en que se encuentra la entidad local menor que solicita el informe, cuya constitución fue aprobada por Decreto 49/1996, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (DOE número 43, de 16 de abril de 1996).

PRIMERA.- Sobre la participación de las entidades locales menores en mancomunidades: este tema ha sido abordado por la doctrina, señalando, por ejemplo, el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla la Mancha que *“Las Mancomunidades son una figura asociativa, cuya homogeneidad como entidad municipal no se altera por la participación de las EATIM, las cuales, como ha dicho el Tribunal Constitucional, son «entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal, actuando en régimen de descentralización» (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989).*

(...) Nada impide legalmente que los Municipios, desde esta autonomía -y a la vista de las potestades de autoorganización de las EATIM [entidades de ámbito territorial inferior al municipio] y de las Mancomunidades- establezcan en los Estatutos de éstas la posibilidad de integración de las EATIM que presten los servicios que constituyen el objeto y fines de la Mancomunidad”.



La respuesta a esta cuestión se encuentra en la LMELM, cuyo artículo 3 dispone expresamente, a este respecto, lo siguiente:

“3. En el ámbito de sus competencias, las entidades locales menores de Extremadura gozan del derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades, de las que formen parte al menos dos municipios, si para ello cuentan con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al que estén adscritas. Dicha autorización se entenderá emitida si solicitada la misma por la Entidad Local Menor al Ayuntamiento matriz y transcurrido el plazo de un mes éste no hubiera adoptado acuerdo motivado en contra de aquélla.

4. En aquellos casos en los que se exija la autorización por el Ayuntamiento matriz de los actos y acuerdos que se adopten por las Entidades Locales Menores para el ejercicio de sus potestades como miembro de pleno derecho de Mancomunidades se aplicará igualmente el criterio establecido en el apartado precedente y se entenderá emitida dicha autorización si solicitada la misma por la Entidad Local Menor al Ayuntamiento matriz y transcurrido el plazo de un mes éste no hubiera adoptado acuerdo motivado en contra de aquélla”.

Sobre el procedimiento a seguir, el artículo 8 de esta misma LMELM, establece que cada municipio o entidad local menor deberá adoptar el correspondiente acuerdo expresivo de su voluntad de mancomunarse, regulando su apartado tercero, a estos efectos, que *“las entidades locales menores deberán adoptar el acuerdo por mayoría simple de los miembros de su Junta Vecinal y someterlo a ratificación por el Pleno del municipio matriz al que pertenezcan”.*

Y, a continuación, el apartado 4: *“en los acuerdos iniciales a que se refiere este artículo se designarán igualmente el Concejal o miembro de la Junta Vecinal que, junto con el Alcalde o el Alcalde Pedáneo, según el caso, representarán al municipio o a la entidad local menor en la Comisión Promotora de la mancomunidad”.*



SEGUNDA.- Sobre la participación de las entidades locales menores en grupos de acción local: los grupos de acción local (en adelante, GAL) se definen como asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es la aplicación de un programa regional de desarrollo rural, cualquiera que sea su forma jurídica, y en cuya organización interna se encuentren representados los interlocutores, públicos y privados, de un territorio determinado. Los GAL se conforman por las entidades (tanto públicas como privadas) representativas del tejido socioeconómico del ámbito territorial correspondiente.

No son entidades locales ni asociaciones de municipios en el sentido en que se regulan en la LRBRL, dado que las asociaciones de municipios se crean para ejecutar competencias o prestar servicios de los propios Ayuntamientos lo que no es una finalidad de los GAL. No son entidades locales, ni asociaciones de municipios, sino entidades privadas; y como tales están definidas por el artículo 4.2 del Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria "Leader Plus" y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER).

El artículo 4.2.c) del citado Decreto 2/2000 dispone que, en ningún caso, los miembros de los GAL que sean entidades públicas podrán ostentar más del 50% de los votos en los órganos de decisión. Y, en consecuencia, las entidades locales integradas en los mismos no podrán realizar aportaciones para el sostenimiento de los mismos diferentes al resto de socios.

Así, dado que los GAL son asociaciones privadas, en todo lo que no contradiga su normativa específica se aplicará lo establecido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo del Derecho de Asociación (en adelante, LODA). Ello, porque en el ámbito de régimen local no existe una normativa concreta que regule la asociación de las entidades locales (en general) con entidades privadas. Y, en el sentido ya explicado, el artículo 2.6 de la LODA establece las circunstancias en las que una entidad pública puede ejercer el



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

derecho de asociación exigiéndose, en todo caso, que lo ejerciten en igualdad de condiciones con los asociados privados.

Por lo que se refiere al ámbito competencial específico de las entidades locales menores, define el artículo 71 de la LMELM que:

“1. Las entidades locales menores gozarán de las mismas potestades y prerrogativas de los municipios, excepto la de planeamiento urbanístico, con las siguientes especialidades:

a) La potestad tributaria se limitará al establecimiento, ordenación y recaudación de tasas, contribuciones especiales y precios públicos.

b) Los acuerdos relativos a disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por los respectivos municipios matrices para ser ejecutivos, salvo que ejerciten competencias por delegación de éste. La ratificación requerirá acuerdo del Pleno del municipio matriz en el plazo máximo de dos meses a contar desde su recepción. El transcurso del citado plazo sin que se haya adoptado acuerdo alguno, producirá efectos estimatorios.

2. Cuando las entidades locales menores ejerciten competencias por delegación del municipio ostentarán en relación con las mismas, además de las anteriores y con carácter delegado, la potestad expropiatoria.

3. También gozarán de la potestad de promover iniciativas de planeamiento urbanístico en el ámbito de su delimitación territorial que, no obstante, exigirán para su tramitación la ratificación de las mismas por el Municipio matriz del que dependan. Dicha ratificación se entenderá emitida si solicitada la misma por la Entidad Local Menor al Ayuntamiento matriz y transcurrido el plazo de tres meses éste no hubiera adoptado acuerdo motivado en contra de la misma”.



Como queda dicho, al tratarse de asociaciones, el régimen jurídico de los GAL se encuentra en la LODA y demás normas complementarias. Así las cosas, el régimen de participación de las entidades locales menores en los GAL será el mismo que para la participación en cualquier otra asociación.

En este sentido, el artículo 3 de la LODA reconoce la posibilidad de que constituyan asociaciones, y formen parte de las mismas, las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas.

En consecuencia, no se aprecia obstáculo que impida que las entidades locales menores, como tales, se integren en estas asociaciones, en la medida en que actúen, como se indica en la solicitud de informe, “*para mejorar la prestación de servicios públicos*” de su ámbito territorial, lo que implica que estarán actuando dentro de sus competencias. De hecho, en un buen número de GAL se hayan presentes las entidades locales menores de su ámbito territorial (véanse, por ejemplo, en Extremadura, los casos de ADICHURDES, ADISGATA o APRODERVI).

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y fundamentos jurídicos, los que suscriben elevan las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las entidades locales menores extremeñas tienen reconocido por ley su derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades, en el ámbito de sus competencias, siempre que formen parte de éstas, el menos, dos municipios, y cuenten con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al que estén adscritas.

SEGUNDA.- No se aprecia obstáculo que impida a las entidades locales menores, por su condición, integrarse en los grupos de acción local que les correspondan, atendiendo a su ámbito territorial de acción, en la medida en que actúen, como se indica en la solicitud de informe, “*para mejorar la prestación de servicios*”



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

públicos” de su territorio, lo que implica que estarán actuando dentro de sus competencias.