

La posibilidad de integración de las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio en las mancomunidades de municipios. La posición de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña

FRANCESCA MAS CASANOVAS

*Letrada responsable de los Servicios Jurídicos Generales.
Comisión Jurídica Asesora de Cataluña*

- 1. Introducción**
- 2. Planteamiento del Dictamen 76/2021, de 11 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora**
- 3. Posición adoptada por la Comisión Jurídica Asesora**
- 4. Transcripción del Fundamento Jurídico IV del Dictamen 76/2021**

1 Introducción

La Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora establece en su artículo 9, apartado segundo, que corresponde a esta “responder a las consultas que el Gobierno o las administraciones, por medio del Gobierno, le dirijan”. Asimismo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 39, apartado 2, del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 69/2006, de 11 de abril: “Las consultas que las demás administraciones dirijan a la Comisión, por medio del Gobierno, deben adjuntar una memoria explicativa de la relevancia de la consulta y de su incidencia para el interés general”.

En el marco de la competencia facultativa prevista en el mencionado apartado segundo del artículo 9 de la Ley 5/2005, la Mancomunidad Intermunicipal La Plana sometió a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora una consulta jurídica relativa a si existía o no la posibilidad, de acuerdo con la legislación vigente, de integrar una entidad municipal descentralizada en una mancomunidad de municipios. Dicha petición fue atendida y dio lugar a la emisión del Dictamen 76/2021, aprobado en la sesión del Pleno de la Comisión del día 11 de marzo.

La consulta jurídica planteada, si bien fue formulada en términos de carácter general traía causa de un caso concreto. Según se exponía en la memoria explicativa, uno de los once municipios mancomunados que integran la Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria La Plana, concretamente el municipio de Seva, constituyó en el año 2005 la Entidad Municipal Descentralizada (EMD) Sant Miquel de Balenyà. Dado que la Mancomunidad mencionada presta los servicios de gestión y tratamiento de residuos, la gestión de los servicios sociales y los servicios funerarios al municipio mancomunado de Seva, se formalizó un convenio de cooperación interadministrativo entre ambas entidades con el fin de que la Mancomunidad La Plana pudiera seguir prestando servicios a la EMD Sant Miquel de Balenyà. Sin embargo, la voluntad de dicha EMD era poder ser un miembro mancomunado de pleno derecho con la representación política que le correspondiera dentro de la Mancomunidad.

La motivación de la cuestión planteada partía de la consideración de que, según disponen los artículos 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y 115 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros entes mancomunados para la ejecución en común de obras y determinados servicios de su competencia. Pero de la literalidad de la normativa se desprende, según señalaba la Mancomunidad de referencia, que solo pueden mancomunarse los municipios. Y se aducía en la memoria justificativa que algunos órganos consultivos se habían pronunciado en sentido afirmativo.

El núcleo de la cuestión jurídica que se suscitó era, pues, de acuerdo con la petición formulada, que la Comisión Jurídica Asesora se pronunciase sobre si, de acuerdo con la legislación vigente, existía o no la posibilidad de integrar una entidad municipal descentralizada en una mancomunidad de municipios.

2

Planteamiento del Dictamen 76/2021, de 11 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora

Para dar respuesta a la consulta formulada, en el Dictamen 76/2021, la Comisión Jurídica Asesora realizó un análisis previo de la normativa vigente, partiendo de la exposición sobre el modelo de organización territorial y la planta local a partir de la Constitución Española de 1978 (CE), destacando la característica esencial del modelo previsto de Estado descentralizado territorialmente (artículo 2 y título VIII de la CE) y de los tres niveles territoriales de Gobierno, de acuerdo con el artículo 137 de la CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan (...)”. Y recordaba que, a diferencia de los otros niveles de Gobierno territorialmente superiores, el nivel local presenta como peculiaridad su composición plural.

En este sentido, en el Dictamen se subrayó la falta de previsión del texto constitucional de las entidades de nivel territorial inferior al municipio y, por lo tanto, del subnivel inframunicipal de Gobierno local, que sí en cambio se contempla en la legislación infraconstitucional, la cual ha previsto expresamente la existencia de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, aunque no de una manera homogénea. Se señala en el Dictamen que solo algunos textos estatutarios mencionan expresamente estas entidades locales inframunicipales, y con una terminología variada (“entidades de ámbito territorial inferior al municipio”, “entidades locales menores”, o “entidades municipales descentralizadas”). Destaca, en cambio, que la legislación sobre régimen local, tanto la básica estatal como las autonómicas, regulan estas entidades inframunicipales y, por lo tanto, reconocen este tercer subnivel de Gobierno local.

A continuación, en el Dictamen se analizan en general las diferentes entidades –esto es, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM), en expresión tradicional más frecuente de entidades locales menores–, y de manera particularizada las entidades municipales descentralizadas en Cataluña (EMD).

En relación con las EATIM, el Dictamen subraya la profunda alteración producida con la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en relación con su regulación prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Dicha incidencia reside, según se expone, en la eliminación de las EATIM de la lista de otras entidades locales del artículo 3.2 de la LBRL, motivo por el cual han perdido su condición de entidad local.

Por lo que se refiere a las EMD en Cataluña, la Comisión Jurídica Asesora recuerda que en el ordenamiento jurídico catalán esa es la denominación que reciben las EATIM, y añade, como peculiaridad en el panorama autonómico comparado, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge expresamente en el artículo 86.7 las EMD: “Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas. La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia”. Hecha esta precisión, el Dictamen entra a analizar la regulación de las EMD en el EAC y en la legislación catalana de régimen local, así como el derecho de asociación de las entidades locales, y en particular de las EMD (FFJJ 3 y 4). Subraya, en este sentido, que ni el EAC ni la legislación catalana de régimen local reconocen a las EMD expresamente el derecho de asociación, en términos equiparables al municipio.

Planteada la cuestión jurídica, pues, en una falta de previsión expresa en el EAC y en el TRLMRLC sobre el derecho de asociación de las EMD en términos equiparables a los municipios en el ordenamiento jurídico, la Comisión Jurídica Asesora, en el Dictamen, explora si, a partir del contenido de la legislación local preconstitucional, de la regulación postconstitucional de las agrupaciones de municipios –básicamente en la legislación estatal de régimen local– y de un estudio comparado de las diferentes regulaciones contenidas en los distintos ordenamientos autonómicos, puede afirmarse la posibilidad de integración de una EMD en una mancomunidad de municipios.

Asimismo, y atendiendo a los términos en que se planteó la consulta, con mención de pronunciamientos de otros órganos consultivos favorables a la integración, en el Dictamen se lleva a cabo un análisis de la doctrina comparada de los órganos consultivos que han tenido oportunidad de pronunciarse sobre la materia. Destaca en primer lugar la evolución en la doctrina del Consejo de Estado derivada de la aprobación de la Constitución. Así, se pone de relieve que, si bien el Consejo de Estado se manifestó reiteradamente en sentido favorable a que una entidad local menor pudiera ser parte de una mancomunidad de municipios, incluso en condiciones de igualdad con el resto de municipios integrantes, se produjo un cambio de posición después de aprobarse la CE, y pasa a negar que las entidades locales menores puedan ser parte de una mancomunidad de municipios, amparándose en la necesidad de no “desnaturalizar” un tipo organizativo que legalmente se refiere a la “colaboración intermunicipal (...)”. “Permitir la integración de cualquier otro sujeto, incluidas las entidades locales menores, ‘desnaturalizaría’ la mancomunidad, que es legalmente de municipios. La participación de estos otros sujetos, junto con los municipios, se tiene que articular, en definitiva, a través de otros instrumentos

de base asociativa que legalmente estén previstos, como los consorcios (...)” (Dictamen de 11 de febrero de 1982).

En segundo lugar, en el marco de la doctrina comparada de los órganos consultivos, el Dictamen 76/2021, de la Comisión Jurídica Asesora, se refiere y analiza la posición contraria adoptada por otros órganos consultivos (FJ IV.6.2). Concretamente, y refiriéndose al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, recoge la posición afirmativa de dicho Consejo de reconocer la posibilidad de que una entidad local menor pueda integrarse en una mancomunidad, y reproduce sistemáticamente las premisas en base a las cuales dicho órgano consultivo llega a un pronunciamiento positivo, esto es: el dato fáctico de la efectiva presencia de entidades locales menores en algunas mancomunidades de municipios de su Comunidad Autónoma; la falta de jurisprudencia directamente aplicable a la cuestión objeto de consulta; la falta de doctrina científica especializada sobre la cuestión, y la existencia de una doctrina del Consejo de Estado que estima favorable la integración de entidades locales menores en las mancomunidades de municipios, que, a pesar de los cambios normativos y de la evolución doctrinal, considera que se puede seguir manteniendo (Dictamen 60/1997).

3

Posición adoptada por la Comisión Jurídica Asesora

La posición de la Comisión Jurídica Asesora para dar respuesta a la consulta planteada (FJ IV.7), de acuerdo con el planteamiento descrito en el apartado anterior, parte de unas consideraciones previas que entiende que son necesarias para dar respuesta a la consulta formulada, y que persiguen acotar el marco subjetivo y objetivo sobre el cual va a versar su pronunciamiento.

Así, en relación con las consideraciones previas referidas al marco subjetivo en que enmarca su pronunciamiento, precisa el Dictamen que las entidades de ámbito territorial inferior al municipal que se toman en consideración son las que legalmente están dotadas de personalidad jurídica propia y tienen la condición de entidad local. Partiendo de esta premisa, la integración que toma en cuenta el Dictamen es la de la EMD en relación con la mancomunidad de municipios, la adquisición por la EMD de la condición de miembro de la mancomunidad y en condiciones de igualdad con el municipio, analizando la diferente naturaleza jurídica entre ambos, esto es, municipio y EMD.

Por lo que se refiere al ámbito objetivo en que se enmarcan las consideraciones previas mencionadas, la Comisión parte del tratamiento de la cuestión que es objeto de examen tal como es planteada en el ordenamiento jurídico,

y pone de manifiesto la confluencia de una pluralidad de legisladores sobre el derecho de asociación de las entidades locales, las mancomunidades de municipios y, específicamente en Cataluña, las EMD. Constata, como peculiaridad en la perspectiva autonómica comparada, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce expresamente -y en los términos de su regulación también garantiza- las mancomunidades y las EMD. Por consiguiente, calibra ese reconocimiento estatutario de las EMD como una elevación del rango y con ello su reforzamiento normativo. Así, la Comisión valora esta regulación estatutaria, previa en el tiempo a la reforma por la LRSAL del régimen de las EATIM en la LBRL, como un reconocimiento de la condición de entidad local de las EMD, y subraya que la regulación estatutaria de las EMD, en todo caso, acentúa todavía más su distinción del municipio, como tipo de entidades locales diferentes. Advierte, además, que del Estatuto de Autonomía de Cataluña se deriva también la imposibilidad de equiparación entre municipio y EMD, en los siguientes términos: “(...) Así, de entrada, el reconocimiento estatutario del derecho de asociación se refiere, en su dicción literal, únicamente a los municipios (artículos 83.3, 87.2 y 93), aunque la extensión a las EMD se deriva del reconocimiento de autonomía a este tipo de entidad (artículo 83.3 del TRLMRLC). Complementariamente, las alusiones estatutarias se hacen a la mancomunidad que lo es de municipios, por lo tanto, integrada por este tipo concreto de entidad local (artículos 87.2 y 93). La organización territorial básica de Cataluña se estructura en municipios, no en EMD (artículo 83.1). De una manera coherente, es el municipio -y no la EMD- el ente local básico de esta organización territorial y, además, el instrumento esencial de participación de la comunidad en los asuntos públicos (artículo 86.1). Sin perjuicio de la posterior decisión del Legislador catalán infraestatutario, el Estatuto reconoce expresamente al municipio -y no a la EMD- autonomía (artículos 84.1, 86.3, 87.1 y 87.3) y legitimación democrática directa (artículos 86.6 y 87.1) (...)”.

Hechas las consideraciones anteriores, el Dictamen pasa a indagar si la legislación vigente aplicable en Cataluña ofrece o no una solución a la cuestión objeto de la consulta. En concreto, analiza si el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la legislación de régimen local -estatal y catalana- contienen una regulación expresa que pueda dar respuesta a la consulta formulada sobre la viabilidad jurídica de la integración de una EMD en una mancomunidad de municipios.

El resultado de dicho análisis sistemático lleva a la Comisión a pronunciarse en el sentido de que no es posible, de acuerdo con la legislación vigente en Cataluña, la integración de una entidad municipal descentralizada en una mancomunidad de municipios. Con dicho pronunciamiento, la Comisión

coincide con la línea doctrinal del Consejo de Estado posterior a la CE, antes expuesta, y estima que de la legislación vigente aplicable a Cataluña resulta la limitación subjetiva de las mancomunidades únicamente a los municipios y, por lo tanto, con la imposibilidad jurídica de la integración de las EMD.

Ahora bien, añade la Comisión que dicha limitación puede considerarse no solo del legislador catalán, sino que ya se encuentra en la LBRL. Pero recuerda que se han aprobado leyes autonómicas que tienen como objeto específico la regulación de las mancomunidades (caso de Extremadura y Valencia) que prevén expresamente, con determinadas condiciones, la posibilidad de integrar entidades locales menores, de las cuales se presume su constitucionalidad y validez por no haber sido impugnadas.

En conclusión, la Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 76/2021, de 11 de marzo, se pronuncia en el sentido de que, a partir de la normativa vigente aplicable en Cataluña, y en concreto sin una modificación previa de la legislación catalana de régimen local, no es jurídicamente posible la integración de una EMD en una mancomunidad de municipios. Considera la Comisión que no es suficiente invocar la autonomía de los municipios miembros de la mancomunidad, determinante en la aprobación de sus estatutos. Y recuerda que la autonomía local se reconoce en el marco de la ley (artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local) y, por lo tanto, con el límite de no poder contradecir las decisiones legislativas existentes.

4

Transcripción del Fundamento Jurídico IV del Dictamen 76/2021

IV. Consulta objeto del Dictamen

IV.1. El modelo de organización territorial y la planta local

La Constitución española de 1978 (CE) ha establecido un modelo de estado descentralizado territorialmente (artículo 2 y título VIII de la CE). La característica esencial de este modelo es la distribución del poder público desde un punto de vista territorial: la existencia de una descentralización territorial de poder público. En concreto, este modelo constitucional de estado distribuye el poder en tres niveles territoriales de gobierno: el nivel estatal, el nivel intermedio (regional o autonómico) y el nivel local.

La necesidad constitucional de los tres niveles de gobierno mencionados se refleja en aquello que dispone el artículo 137 de la CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan [...]”. Es cierto que, en este

precepto constitucional, el Estado no aparece como un nivel de gobierno diferenciado, sino como el resultado de la suma de los demás niveles de gobierno (intermedio y local). Eso se explica por la falta de rigor terminológico del precepto en su redacción y por el carácter polisémico del término “estado” en el texto constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de destacar el hecho de que la Constitución hace una utilización “claramente anfibiológica” del término “estado”, lo cual “puede originar algún equívoco”. Así ya lo puso de relieve en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, del Pleno del Tribunal Constitucional: “Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así artículos 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos [...] Esta contraposición [...] puede originar algún equívoco” (fundamento jurídico 5).

En definitiva, es pacífico que la voluntad del legislador constituyente es el establecimiento de un modelo de distribución territorial del poder público en tres niveles territoriales de gobierno. Realidad esta reiteradamente confirmada por la jurisprudencia constitucional, así, por ejemplo, para la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981: “la Constitución prefigura [...] una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” (fundamento jurídico 3). Hay que advertir, sin embargo, que la calificación de la autonomía local como meramente administrativa fue superada con el paso del tiempo, a favor de su configuración como una verdadera autonomía de naturaleza política, expresión del reconocimiento de un ámbito de decisión propio y de la posibilidad de poner en práctica políticas propias en las materias de su competencia. Un ejemplo de esta evolución es la progresiva aceptación, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, de la interpretación del principio de legalidad

como vinculación negativa –y no positiva– con respecto a las entidades locales dotadas de autonomía y, en el caso de las normas municipales, la modulación de la reserva de ley en ámbitos tan relevantes como el sancionador y el tributario.

A diferencia de los otros dos niveles de gobierno territorialmente superiores (estatales e intermedios), el nivel local presenta como peculiaridad su composición plural. En otras palabras, está integrado por una pluralidad de entes públicos diferentes (tipo de entidades locales). En la medida en que esta diversidad de entidades tiene diferentes ámbitos territoriales, se puede afirmar la existencia de una pluralidad de subniveles territoriales de gobierno local. Su determinación corresponde al ordenamiento jurídico, en concreto, a la Constitución, al Estatuto de autonomía correspondiente y a la legislación, estatal y autonómica, en materia de régimen local.

La Constitución prevé la necesaria existencia de los siguientes tipos de entidades locales: municipio, provincia e isla (en los archipiélagos). La garantía constitucional se extiende a su existencia y su autonomía. Estos datos, en consecuencia, quedan fuera de la disponibilidad del legislador infraconstitucional (estatutario y ordinario). De los tipos de entes locales de existencia constitucionalmente necesaria se deriva, lógicamente, la también necesaria existencia para la Constitución de dos subniveles de gobierno local: el nivel municipal, integrado por los municipios; y el nivel supramunicipal (o intermunicipal), formado por las provincias y las islas. Hay que constatar, pues, la falta de previsión en el texto constitucional de las entidades de nivel territorial inferior al municipio y, por lo tanto, del subnivel inframunicipal de gobierno local. Por lo tanto, no es un tipo de entidad local que disfrute de garantía constitucional en relación con su autonomía, y ni siquiera con respecto a su existencia.

La legislación infraconstitucional, en cambio, sí que ha previsto expresamente la existencia de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal. De entrada, todos los estatutos de autonomía reconocen la existencia de los niveles municipal y supramunicipal, pero no mantienen una posición unánime en relación con el nivel inframunicipal. En efecto, sólo algunos textos estatutarios mencionan expresamente estas entidades locales inframunicipales y con una terminología variada (“entidades de ámbito territorial inferior al municipio”, “entidades locales menores”, o “entidades municipales descentralizadas”). Por su parte, la legislación sobre régimen local, tanto la básica estatal, como las autonómicas de desarrollo, regulan estas entidades inframunicipales y, por lo tanto, reconocen este tercer subnivel de gobierno local.

En definitiva, del conjunto del ordenamiento local se deriva que el nivel de gobierno local se compone de tres subniveles de gobierno: el municipal, el supramunicipal (o intermunicipal) y el inframunicipal. El eje sobre el cual gira la relación entre los tres subniveles territoriales de gobierno local es la centralidad del municipio: es el tipo de entidad local que ocupa la posición central en el nivel local. Lo cual implica, paralelamente, que el nivel municipal es el subnivel central de gobierno local. En este sentido, la mayoría de los estatutos de autonomía y la legislación sobre régimen local, estatal y autonómica, definen el municipio como la entidad básica de la organización territorial y, además, como el ámbito primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

IV.2. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM)

IV.2.1. La heterogeneidad de las EATIM

Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM) se caracterizan por su heterogeneidad: tienen orígenes diversos, con características diferenciadas (medida poblacional, carácter rural o urbano o tipo de patrimonio de que disponen) y se ubican en contextos autonómicos y provinciales no uniformes. Esta pluralidad se refleja en la misma denominación: la expresión tradicional más frecuente es la de “entidades locales menores”, que coexiste con muchas de otras peculiares de algunos territorios, como, “entidades municipales descentralizadas” (Cataluña), “entidades locales autónomas” (Andalucía), “concejos” (Álava y Navarra), o “parroquias rurales” (Galicia). Por su parte, el legislador básico estatal ha optado por una nomenclatura meramente descriptiva: “entidades de ámbito territorial inferior al municipio”.

Con la característica común de la necesaria existencia de un núcleo separado de población, diferenciado del núcleo central del municipio, la mayoría de EATIM tiene arraigo y tradición histórica y se ocupa preferentemente de la gestión de un patrimonio común, habitualmente en forma de bienes comunales. Sin embargo, estas coexisten con otros de creación más reciente, que nacen con una razón de ser principalmente política, como expresión de autoafirmación y de deseo de un autogobierno en la prestación de servicios o en el ejercicio de funciones. En este último caso, es frecuente que la EATIM se cree ante la imposibilidad de segregación de su municipio o como paso previo de una segregación.

IV.2.2. Las EATIM en la legislación básica estatal de régimen local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) prevé y regula las EATIM. Hay que advertir, sin embargo, que su régimen jurídico ha sido objeto de una profunda alteración con

la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

IV.2.2.1. La regulación originaria de las EATIM en la legislación básica estatal de régimen local

En su redacción originaria, la LBRL reconocía las EATIM como un tipo de entidad local, dotada de personalidad jurídica propia, y establecía un régimen jurídico común:

a) El artículo 3.2.a) de la LBRL, en su redacción originaria, reconocía expresamente en las EATIM la condición de entidad local. En efecto, el apartado primero de este artículo contiene la enumeración de las “Entidades Locales territoriales” (municipio, provincia e isla). Por su parte, el apartado segundo contiene otra enumeración de entidades que “Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales”. Antes de la reforma de la LRSAL, en la letra a) de este apartado segundo se recogían las EATIM: “Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.”

b) El artículo 45 de la LBRL, en su redacción originaria, establecía un régimen jurídico común para las EATIM, consistente en una remisión generalizada a la regulación establecida por las leyes autonómicas de régimen local, que tenían que respetar, sin embargo, las reglas establecidas en este precepto básico:

“1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas 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.

2. 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 concurren las características previstas en el número 1 del artículo

29. c) *Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.” Hay que advertir que la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, en el fundamento jurídico 15, admitió que el Estado podía regular con carácter básico este tipo de entidad local, al amparo del título competencial del artículo 149.1.8 de la Constitución, pero negó el carácter de norma básica, en concreto, a la regla que se contenía en el apartado 2.b), párrafos primero y segundo, del artículo 45 de la LBRL.*

IV.2.2.2. La regulación de las EATIM después de la reforma operada por la LRSAL

La reforma de la LBRL por la LRSAL tuvo una gran incidencia en las EATIM. Las modificaciones introducidas en su regulación básica son las siguientes:

a) La eliminación de las EATIM de la lista de otras entidades locales del artículo 3.2 de la LBRL. El artículo 1.2 de la LRSAL ha suprimido la mención a las EATIM de la letra a).

b) El vaciamiento del artículo 45 de la LBRL y la adición de un nuevo artículo 24.bis de la LBRL. El artículo 1.14 de la LRSAL ha dejado sin contenido el artículo 45 de la LBRL. Este precepto, incluido en el título IV, relativo a “Otras Entidades Locales”, se refería específicamente a las EATIM. En consecuencia, con la reforma se deroga la regulación básica existente sobre las EATIM en su consideración como un tipo de entidad local. Decisión coherente con su eliminación de la lista de entidades que disfrutaban de la condición de entidad local (artículo 3.2 de la LBRL). Complementariamente, el artículo 1.7 de la LRSAL añadió a la LBRL un nuevo artículo 24.bis. En una primera lectura, su contenido parece muy similar al del suprimido artículo 45 de la LBRL. Eso es sólo apariencia. Un análisis atento descubre, en efecto, que los “entes” (apartado primero) regulados en el nuevo precepto, a pesar de su denominación coincidente -EATIM-, tienen una naturaleza jurídica bien diferente: no son el resultado de la descentralización, sino sólo de una desconcentración municipal. Por lo tanto, no tienen la condición de entidad local, ni personalidad jurídica propia. Este cambio de planteamiento explica la ubicación sistemática del nuevo artículo, dentro del título II de la LBRL, dedicado al municipio, y, en concreto, en su capítulo II, cuyo objeto es la organización municipal: las nuevas EATIM se configuran como una manera de organización desconcentrada del municipio (apartado primero). En efecto, según el nuevo artículo 24.bis de la LBRL:

“1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que care-

cerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración 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. 2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso. 3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”

c) La disolución de las EATIM como contenido del plan económico-financiero del artículo 116.bis de la LBRL. El artículo 1.30 de la LRSAL incluye un nuevo artículo 116.bis: si las corporaciones locales incumplen el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, tendrán que formular un plan económico-financiero. Este plan debe contener, entre otras medidas necesarias, la supresión de las EATIM, siempre y cuando, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, se incumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública, o que el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

d) Régimen transitorio de las EATIM. La nueva regulación se completa con el establecimiento de un régimen transitorio, que se reparte entre dos disposiciones transitorias de la LRSAL: la cuarta, referida al régimen previsto para las EATIM ya existentes en el momento de entrada en vigor de la reforma, y la quinta, para el supuesto de EATIM que se encuentren en proceso de constitución en este momento (iniciado antes del 1 de enero de 2013 y no finalizado el 31 de diciembre de 2013).

En breve, la determinación del alcance de la incidencia de la reforma de la LBRL para la LRSAL en la regulación de las EATIM aconseja diferenciar los tres supuestos siguientes:

a) Incidencia en las EATIM ya existentes en el momento de entrada en vigor de la reforma de la LRSAL

Las EATIM que ya existían, en el momento de la reforma de la LBRL por la LRSAL, conservan la personalidad jurídica y la condición de entidad local (disposición transitoria cuarta, apartado primero, de la LRSAL). Esta previsión no es coherente con la eliminación de las EATIM de la lista de otras entidades locales del artículo 3.2 de la LBRL.

En definitiva, estas EATIM sobreviven a la reforma, en el sentido de que no son eliminadas y conservan su naturaleza jurídica. Sin embargo, ahora tendrán que sufrir la introducción de varias causas de disolución. Primera: la disolución por incumplimiento de la obligación de presentación de las cuentas (apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la LRSAL). Y segunda: la disolución como medida contenida en un plan económico-financiero (artículo 116.bis.2.e) de la LBRL).

Hay que advertir que el vaciamiento del artículo 45 de la LBRL supone la desaparición del régimen básico aplicable a este tipo de entidad local. En este sentido, hay que tener presente que la nueva regulación del artículo 24.bis de la LBRL no resulta de aplicación a estas EATIM, ya que tiene un destinatario diferente: este precepto se refiere a un tipo de "ente" que, a pesar de la identidad de denominación, no tiene personalidad jurídica propia ni la condición de entidad local. En la práctica, la reforma de la LRSAL tiene como consecuencia, con respecto a la regulación de las EATIM ya existentes, una profundización de su interiorización autonómica, al reducirse la densidad regulatoria de las bases estatales. Vaciado el artículo 45 y no aplicable el nuevo artículo 24.bis, sólo quedan sujetos a pocas disposiciones específicas de la LBRL que prevén la obligación de presentar las cuentas y las causas de disolución.

b) Incidencia en las EATIM en proceso de constitución en el momento de entrada en vigor de la reforma de la LRSAL

La reforma prevé expresamente el supuesto de los núcleos de población que estén en proceso de constitución como EATIM en el momento de su entrada en vigor (disposición transitoria quinta de la LRSAL). En breve, se prevé que, si este proceso se inició antes del 1 de enero de 2013, una vez constituida la entidad, ya después de la entrada en vigor de la LRSAL, tendrá personalidad jurídica propia y la condición de entidad local. En este sentido, equiparable a las EATIM ya existentes antes de la reforma.

En relación con el régimen jurídico de estas entidades, se prevé expresamente que deberán regirse por aquello que disponga la legislación autonómica correspondiente (último inciso de la disposición transitoria quinta de la LRSAL). Una nueva muestra de la mayor interiorización autonómica que ha experimentado este tipo de entidad local después de la reforma de la LRSAL.

c) Incidencia en las EATIM posteriores a la entrada en vigor de la reforma de la LRSAL

El artículo 24.bis de la LBRL, introducido con la reforma de la LRSAL, tiene como objeto, precisamente, este supuesto: EATIM creadas después

de la entrada en vigor de la modificación legislativa. Este precepto introduce el cambio principal que afecta a la misma naturaleza jurídica: la EATIM es una “forma de organización desconcentrada” del municipio (apartado primero del artículo 24.bis de la LBRL). Las consecuencias son muy relevantes: la EATIM no es ya expresión de un fenómeno de descentralización, sino sólo de desconcentración del municipio; no tiene personalidad jurídica propia, sino que tiene que actuar bajo el paraguas de la personalidad jurídica del municipio del cual forme parte; y pierde su condición de entidad local. En palabras del Consejo de Estado, en el Dictamen 567/2013, se trata de una “auténtica mutación de su naturaleza jurídica”. Manifestación de esta mutación es el cambio de ubicación sistemática en la LBRL de la regulación dedicada a las EATIM. Mientras que el artículo 45 se integra en el título IV, dedicado a “Otras Entidades Locales”, el nuevo artículo 24.bis se encuentra en el título II, referido a la organización municipal. No parece casual que este nuevo precepto esté emplazado a continuación del artículo 24, pero también en el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006: en atención a la nueva naturaleza de las EATIM, se ubican ahora después de la regulación dedicada a los órganos territoriales de gestión desconcentrada del municipio.

IV.3. Las entidades municipales descentralizadas en Cataluña

Las EATIM reciben en el ordenamiento jurídico catalán la denominación propia de entidades municipales descentralizadas (EMD). Son objeto de regulación en la legislación catalana de régimen local, pero también en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña.

IV.3.1. La regulación de las EMD en el Estatuto de autonomía de Cataluña
Como peculiaridad en el panorama autonómico comparado, el Estatuto de autonomía de Cataluña reconoció expresamente las EMD, en concreto, en el artículo 86.7: “Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas. La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia.”

Hay que advertir que este precepto se ubica sistemáticamente dentro del capítulo dedicado a los “gobiernos locales” (capítulo IV del título II, relativo a las “instituciones”), en coherencia con el reconocimiento a las EMD de la condición de entidades locales. En este sentido, integran el sistema institucional de la Generalitat, en los términos del artículo 2.3 del Estatuto de autonomía. Sin embargo, la especial vinculación de este tipo de entidad con el municipio parece justificar la decisión del

legislador estatutario de incluir la previsión específica de las EMD en el artículo que tiene como objeto el establecimiento de la regulación del municipio y de la autonomía municipal (artículo 86 del Estatuto de autonomía: “El municipio y la autonomía municipal”).

El mencionado artículo 86.7 del Estatuto de autonomía reconoce la posibilidad de constituir EMD. Esta declaración es muy relevante, vista la modificación de la examinada reforma de la LBRL operada por la LRSAL y que, en los términos indicados, cambia la naturaleza de las EATIM creadas después de la reforma. Esta mutación de naturaleza no se prevé en el Estatuto, que, en cambio, garantiza las EMD como un fenómeno de descentralización y no sólo de desconcentración municipal: “La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia.” El alcance de la garantía de las EMD, que tiene un núcleo mínimo asegurado en el mismo Estatuto, se tiene que determinar en la ley, a la cual el artículo 86.7 se remite. Esta remisión debe entenderse realizada actualmente en el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRLC).

IV.3.2. La regulación de las EMD en la legislación catalana de régimen local

El TRLMRL constituye la principal legislación catalana dictada en desarrollo de la regulación básica estatal en materia de régimen local. Por lo tanto, también con respecto a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal. Hay que advertir, sin embargo, que no ha sido reformado para adecuarlo a la modificación sobrevenida de las bases contenidas en la LBRL y operada por la LRSAL. No obstante, la disposición adicional primera del TRLMRL prevé una adaptación automática: “Los preceptos de esta Ley que, por sistemática legislativa, incorporan aspectos de la legislación básica del Estado, se entiende que son automáticamente modificados en el momento en que se produzca la revisión de la legislación estatal. En el supuesto de modificación de la legislación básica, continúan siendo vigentes los preceptos que son compatibles o permiten una interpretación armónica con los nuevos principios de la legislación estatal, mientras no haya adaptación expresa de la legislación autonómica.”

El artículo 2 del TRLMRLC incluye las EMD dentro de la enumeración de “otros entes locales”. Se afirma, de esta manera, que las EMD previstas “tienen también la condición de entes locales de Cataluña” y, por lo tanto, personalidad jurídica propia.

La regulación de las EMD se contiene en el título V del TRLMRLC, dedicado específicamente a este tipo de entidad local. En este sentido, se establecen reglas en relación con la constitución de las EMD (artículos 79 y 80), sus órganos de gobierno y administración (artículo 81), sus competencias (artículo 82) y su régimen de funcionamiento (artículo 83).

Es interesante destacar que el legislador catalán ha reconocido autonomía, que se califica de “plena”, a las EMD, aunque en unos términos no equiparables a la autonomía municipal: “Las entidades municipales descentralizadas, en el ámbito de sus atribuciones, tienen plena autonomía para la administración del núcleo de población. No obstante, los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa tienen que ser ratificados por el ayuntamiento en el plazo de dos meses a contar desde el envío. La falta del acuerdo municipal dentro de este plazo produce efectos estimatorios” (artículo 83.3 del TRLMRLC). Y, en relación con sus atribuciones, el TRLMRLC le atribuye un conjunto de competencias (enumeradas en el artículo 82.1) y prevé la posibilidad de competencias delegadas por el municipio (artículo 82.2). Además, si la EMD se crea “en virtud de fusión o de agregación de municipios, puede prestar los servicios que gestionaba anteriormente el municipio extinguido” (artículo 82.3).

IV.4. El derecho de asociación de las entidades locales y, en particular, de las entidades municipales descentralizadas

La organización territorial se articula entorno de una pluralidad de entidades públicas de diferente nivel territorial. En concreto, en los términos ya indicados, el nivel de gobierno se caracteriza por su composición compleja, ya que está formado por varios subniveles territoriales (municipales, supramunicipales o intermunicipales e inframunicipales) que, a su vez, están integrados por varios tipos de entidades locales. Constatada esta realidad, aparece la necesidad de articular mecanismos jurídicos de relación, en concreto, de colaboración, entre todos estos sujetos. La finalidad de estos mecanismos no es otra que dar una respuesta adecuada a la complejidad misma del sistema y a las disfunciones que pueden surgir en su funcionamiento ordinario. Es en este contexto que se plantea el reconocimiento normativo del derecho de asociación a las entidades locales.

La Carta europea de autonomía local reconoce, en el artículo 10, “el derecho de asociación de las Entidades locales”. De esta regulación conviene destacar, en este momento, los tres datos siguientes: De entrada, que el reconocimiento del derecho se hace genéricamente a las “entidades locales” y no sólo a un tipo concreto. En segundo lugar, que,

en rigor, se reconocen dos manifestaciones diferentes y complementarias del derecho de asociación. Por una parte, el derecho de las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común (apartado primero). Y por otra, el derecho de integrarse en una asociación para la protección y la promoción de intereses comunes (apartado segundo). Por último, que la Carta hace este reconocimiento del derecho de asociación “en el ámbito de la ley” (apartado primero), y, por lo tanto, su concreción corresponde al ordenamiento interno de cada estado, según las reglas internas de distribución de competencias.

La Constitución no ha reconocido expresamente el derecho de asociación de las entidades locales. Sin embargo, se puede entender que este derecho es consustancial a la autonomía local y que, por ello, se encuentra implícitamente en el reconocimiento y la garantía constitucionales de la autonomía municipal y provincial. En cualquier caso, en la referencia a la posible creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (artículo 141.3) es fácil incluir a las agrupaciones voluntarias, es decir, las que encuentran como fundamento el derecho de asociación de los municipios.

El legislador básico estatal de régimen local reconoce en los municipios el derecho de asociarse con otras mancomunidades (artículo 44.1 de la LBRL). Además, desde una perspectiva diferente, también reconoce genéricamente a las entidades locales la posibilidad de constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de intereses comunes (disposición adicional quinta de la LBRL).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el artículo 87.2, contiene un reconocimiento expreso del derecho de asociación referido a los municipios: “Los municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común. A tales efectos, tienen capacidad para establecer convenios y crear y participar en mancomunidades, consorcios y asociaciones, así como adoptar otras formas de actuación conjunta. Las leyes no pueden limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida.”

Por su parte, el legislador catalán de régimen local también reconoce el derecho de los municipios de asociarse en mancomunidades (artículo 115.1 del TRLMRLC) y en comunidades de municipios (artículo 123.1 del TRLMRLC) y, desde otra vertiente distinta a este derecho, reconoce genéricamente a los entes locales el derecho de constituir organizaciones representativas de intereses (artículo 133.1 del TRLMRLC).

De esta breve exposición puede concluirse que la legislación infraconstitucional habitualmente centra el reconocimiento del derecho de asociación en relación con los municipios, cuando se trata del ejercicio mancomunado de las propias competencias. En cambio, se extiende genéricamente a todas las entidades locales con respecto a la integración en asociaciones representativas de intereses.

En el caso de las EMD, ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña ni la legislación catalana de régimen local le reconocen expresamente el derecho de asociación, en términos equiparables al municipio. Sin embargo, sí que se garantiza a este tipo de entidad local un ámbito de decisión autónomo. En el caso del EAC, no contiene una alusión directa a la autonomía de las EMD, pero sí que asegura la descentralización y capacidad necesaria (artículo 86.7 del EAC). Esta autonomía, en cambio, sí que se reconoce expresamente en la legislación catalana de régimen local (artículo 83.3 del TRLMRLC). Teniendo en cuenta que el derecho de asociación es un contenido necesario de la autonomía, es pacífico que las EMD tienen el derecho de asociarse, en las dos dimensiones indicadas de este derecho, pero siempre en los términos legalmente establecidos. Es en este punto donde se plantea la cuestión sobre la posible integración de una EMD en una mancomunidad de municipios.

IV.5. Los sujetos de la mancomunidad de municipios

IV.5.1. Las mancomunidades en la legislación local preconstitucional

Que sólo los municipios pueden ser miembros de una mancomunidad parece, en la actualidad, una de sus características esenciales y el principal rasgo diferenciador de otras figuras de base asociativa en el ámbito local, como el consorcio, que permite que formen parte de él varios tipos de sujetos.

Hay que advertir, sin embargo, que esta limitación subjetiva de la mancomunidad no siempre ha existido, ya que la legislación local inmediatamente anterior a la aprobación de la Constitución preveía otras opciones: así, la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, articulada parcialmente por el Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre.

Esta legislación preconstitucional preveía expresamente la existencia de mancomunidades de municipios, integradas únicamente por municipios (base 13 de la Ley 41/1975 y artículos 10 a 15 del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975). Pero también la posibilidad de constituir mancomunidades voluntarias formadas por la asociación de provincias entre sí, que revestían la forma de “mancomunidades provinciales”, para un adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y

actividades de interés común (base 20 de la Ley 41/1975 y artículos 18 a 22 del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975).

Las mancomunidades provinciales vivieron su mejor momento en el primer cuarto del siglo pasado. Las provincias catalanas, agrupadas en la Mancomunidad de Cataluña, fueron el exponente más relevante. No obstante, esta figura asociativa, que encontró su origen no sólo en la búsqueda de un complemento de la capacidad de gestión de las diputaciones que se mancomunaban, sino también en una voluntad política de articular demandas de una gestión autónoma de intereses regionales peculiares, sufrió una vida compleja y finalmente se vio superada por otras opciones de articulación territorial.

IV.5.2. Las agrupaciones de municipios diferentes de la provincia en la Constitución

No hay un reconocimiento constitucional expreso de la mancomunidad de municipios. No obstante, el artículo 141.3 de la Constitución establece que “Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”. Dentro de esta previsión se pueden incluir las agrupaciones voluntarias, como la mancomunidad de municipios. Como se puede observar, al menos de la literalidad del precepto constitucional se deriva que su alcance se limita a las agrupaciones “de municipios”, es decir, que integran este tipo concreto de entidad local: el municipio.

Después de la aprobación de la Constitución se suscitaron algunas dudas respecto de la constitucionalidad de las mancomunidades provinciales, previstas expresamente en la legislación local preconstitucional y todavía vigente en aquel momento (base 20 de la Ley 41/1975 y artículos 18 a 22 del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975). La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, admitió sin discusión la compatibilidad de este tipo de mancomunidades con el nuevo texto constitucional: “respecto a los artículos 143, 145 y 148 de la Constitución, no puede afirmarse a juicio de este Tribunal que los preceptos impugnados sean opuestos a la Constitución, dado el carácter sectorial de las Mancomunidades, y el hecho de que puedan existir obras, servicios o actividades de interés común para varias provincias en materia propia de su competencia, con un ámbito territorial inferior y no coincidente con el de una Comunidad Autónoma, o incluso que ésta decida encomendar a una Mancomunidad” (fundamento jurídico 17).

Complementariamente, el Tribunal Constitucional admitió la constitucionalidad del control gubernamental sobre la constitución de mancomunidades provinciales porque “pueda incidir en otros intereses ge-

nerales distintos de los propios de cada una de las provincias que la forman” (fundamento jurídico 17).

IV.5.3. Las mancomunidades de municipios en la legislación básica estatal de régimen local

El legislador básico estatal en materia de régimen local ha configurado la mancomunidad de municipios como una entidad local dotada de personalidad jurídica propia, creada como consecuencia del ejercicio del derecho de asociación de los municipios. En efecto, el artículo 3.2.c) de la LBRL establece: “Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales [...]. Las Mancomunidades de Municipios.” Complementariamente, el artículo 44.2 de la LBRL añade: “Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos [...].” La base asociativa de esta entidad local se reconoce en el artículo 44.1 de la LBRL: “Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.”

Más allá de las potestades que corresponden a las mancomunidades de municipios, cuestión regulada en el artículo 4.3 de la LBRL, su régimen jurídico se establece en el artículo 44 de la LBRL, ubicado sistemáticamente dentro del título IV, dedicado a “Otras Entidades Locales”.

Aquello que interesa destacar en este momento, de la regulación contenida en la LBRL, es que el legislador estatal configura la mancomunidad como una agrupación de municipios. En otras palabras, cuando establece la regulación tiene presente que se trata de una entidad asociativa de ámbito subjetivo limitado: una característica esencial de las mancomunidades, además de su carácter voluntario, es la limitación de su ámbito subjetivo de aplicación. En otras palabras, es una asociación de un único tipo de sujeto, en concreto, de una única clase de entidad local: el municipio. Este es un rasgo que tradicionalmente permite diferenciar la mancomunidad de municipios de otros tipos de entidades locales de base asociativa, como los consorcios locales.

La lectura de la regulación dedicada por la LBRL a la mancomunidad sirve como argumento más que suficiente. De entrada, la denominación legal utilizada es, precisamente, la de “mancomunidad de municipios”. De un modo coherente, se afirma que es el resultado del derecho de asociación reconocido a los municipios (artículo 44.1 de la LBRL) y que tiene como objeto la ejecución de obras o la gestión de determinados servicios que deben ser de competencia municipal (artículo 44.1 de la LBRL). Las demás referencias subjetivas que se hacen en el artículo 44 de la LBRL presuponen que los miembros de la mancomunidad son

sólo municipios: los órganos de gobierno de la mancomunidad tienen que ser representativos de los ayuntamiento mancomunados (artículo 44.2); la elaboración de los estatutos de la mancomunidad corresponde a los concejales de la totalidad de los municipios promotores (artículo 44.3.a)); la aprobación de los estatutos corresponde al pleno de todos los ayuntamientos (artículo 44.3.c)); o la previsión de que se pueden integrar en una misma mancomunidad municipios que pertenezcan a varias comunidades autónomas (artículo 44.5).

En relación con las mancomunidades provinciales, a pesar de su previsión expresa en la legislación local precedente y su declaración de conformidad con la Constitución hecha por la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, la LBRL omite cualquier referencia a este tipo de mancomunidad. Además, en la disposición transitoria novena de la LBRL se estableció el plazo máximo de un año, desde su entrada en vigor, para que el Gobierno acordara, mediante real decreto, la disolución de la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común, lo cual se produjo efectivamente por Real decreto 1145/1986, de 6 de junio.

En definitiva, a pesar de la cobertura constitucional de la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, el legislador básico estatal, en el momento de aprobar la LBRL, decidió limitarse únicamente a las mancomunidades de municipios, sin prever y regular las mancomunidades provinciales. La única excepción es la recogida en el artículo 41.2 de la LBRL, en el capítulo dedicado a los regímenes provinciales especiales, donde se establece la subsistencia de las mancomunidades interinsulares en el archipiélago canario, pero se advierte que exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales: “En el Archipiélago Canario subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Integran dichos órganos los Presidentes de los Cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolos el del Cabildo de la Isla en que se halle la capital de la provincia.”

IV.5.4. Las mancomunidades de municipios en los estatutos de autonomía y, en particular, en el Estatuto de autonomía de Cataluña

No todos los estatutos de autonomía prevén expresamente las mancomunidades. Además, se constata que las referencias estatutarias a esta figura pueden ser de tres tipos. De entrada, incluyendo alguna previsión específica a las mancomunidades en la regulación sustantiva de la organización territorial en la comunidad autónoma correspondiente. En este caso, es habitual destacar la vinculación de la mancomunidad con el municipio y con su derecho de asociación (así, artículos 94 del Estatuto

de Autonomía de Andalucía, 58 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y 75.7 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares). Por excepción, alguna vez la referencia a la posibilidad de mancomunidad se asocia genéricamente o indeterminadamente a las entidades locales y no sólo al municipio (artículo 98 del Estatuto de Autonomía de Andalucía). En segundo término, se encuentran alusiones a las mancomunidades en las atribuciones estatutarias de competencias a la comunidad autónoma en materia de régimen local. En este sentido, se especifica y, en este sentido, se garantiza la competencia autonómica sobre mancomunidades y otros tipos de agrupaciones de municipios (así, artículos 60.1.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 105.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias y 8.1.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja). En tercer y último lugar, algunos estatutos de autonomía, en la remisión que contienen a una ley autonómica reguladora del régimen local, incluyen expresamente las mancomunidades dentro de su contenido regulatorio (así, artículos 94 y 98 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 49 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y 58 del Estatuto de Autonomía de Extremadura).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña hace referencia a las mancomunidades en los tres sentidos indicados. En primer lugar, desde una perspectiva sustantiva, en relación con la organización territorial de Cataluña, reconoce expresamente las mancomunidades en el artículo 87.2. Aunque la mención de esta figura se hace con la expresión “mancomunidad” y no mancomunidad de municipios, la redacción del precepto pone de manifiesto la vinculación de esta entidad asociativa con el derecho de asociación de los municipios: “Los municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común. A tales efectos, tienen capacidad para establecer convenios y crear y participar en mancomunidades, consorcios y asociaciones, así como adoptar otras formas de actuación conjunta. Las leyes no pueden limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida.” El protagonismo del municipio en el ejercicio del derecho de asociación en el ámbito supramunicipal se confirma en el artículo 83.3 del mismo Estatuto: “Los demás entes supramunicipales [diferentes a las veguerías y las comarcas] que cree la Generalitat se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios.” En este mismo sentido, según el artículo 93 del Estatuto: “Los demás entes locales supramunicipales se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios [...]”

En segundo lugar, el artículo 160.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: “[...] las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.”

Por último, el artículo 93 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé expresamente que “La creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes [los otros entes locales supramunicipales que se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios], se regulan por una ley del Parlamento”.

IV.5.5. Las mancomunidades de municipios en la legislación autonómica de régimen local y, en particular, en la legislación catalana

Como regla general, las leyes autonómicas de régimen local, dictadas en desarrollo de las bases estatales en la materia, regulan la mancomunidad de municipios configurada como una agrupación exclusivamente de municipios: con la misma limitación subjetiva del artículo 44 de la LBRL (así, artículos 30 a 42 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares; 77 a 86 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; 29 a 41 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; 54 a 74 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; 101 a 103 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; 135 a 148 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; 63 a 66 de la Ley 6/1998, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia; 51 a 63 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja; 47 a 52 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; 39 a 46 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; y 63 a 77 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía).

Sin embargo, y como excepción, algunas leyes autonómicas que tienen como objeto específico la regulación de las mancomunidades prevén expresamente que pueden ser miembros no sólo los municipios, sino también las entidades de ámbito territorial inferior al municipal. Este es el caso de Extremadura y de Valencia:

a) En primer lugar, la Ley 17/2010, de 22 de diciembre de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, reconoce el derecho de

asociarse en mancomunidades a los municipios y a las entidades locales menores. En este sentido, en el artículo 3.1 establece: “Los municipios podrán asociarse en mancomunidades con el fin de servirse de ellas para la prestación en común de servicios y la ejecución de obras de su competencia. Asimismo, las Entidades Locales Menores podrán formar parte de Mancomunidades de acuerdo con los requisitos y procedimientos previstos en la presente ley.” Complementariamente, el apartado tercero de este mismo artículo añade: “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 aquella.” De una manera coherente, la regulación que se establece de la mancomunidad –también la modalidad peculiar de las mancomunidades integrales– tiene presente que pueden ser miembros los dos tipos de entidades locales mencionados. Así, por ejemplo, en la determinación del concepto y la naturaleza jurídica de las mancomunidades, el artículo 4 dispone: “Las mancomunidades de Extremadura son entidades locales voluntarias de carácter no territorial, que gozan para el cumplimiento de los fines señalados en sus estatutos de personalidad y capacidad jurídica propia, distinta de la de los municipios y entidades locales menores que las integran.”

En este punto, es de interés el Dictamen 345/2010 del Consejo Consultivo de Extremadura, dictado en relación con el anteproyecto de ley de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura. Con respecto a la posibilidad de que las entidades locales menores formen parte de una mancomunidad de municipios, el órgano consultivo hace las siguientes consideraciones: «Según se ha expuesto más atrás, el derecho a asociarse se reconoce a los municipios derivado de la autonomía constitucionalmente garantizada que predica el artículo 140 de la Constitución. Una forma jurídica de expresión del derecho son las mancomunidades, figura típica del ordenamiento local. Por ello, la Ley 7/85, norma básica, lo incorpora y desarrolla cuando, en el artículo 44, regula las mancomunidades como expresión del derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Por ello, son estos sujetos jurídicos públicos territoriales, a los que alude la ley, los llamados a configurarlas y debe ser respetado por la legislación de la Comunidad

autónoma extremeña cuando regula tales entidades. Es verdad que tal precepto no menciona que ese derecho pueda ser ejercido por las entidades locales menores, ni están protegidas por esa garantía constitucional, lo que implica una naturaleza jurídica distinta que arrastra numerosas consecuencias respecto a sus potestades, competencias y relaciones con el municipio matriz. Omisión que se traslada al derecho supletorio al que, más atrás, ha hecho mención, considera a las mancomunidades como asociación de municipios. En el mismo sentido se pronuncian las diferentes leyes de las Comunidades Autónomas que han legislado sobre la materia no introduciendo ninguna novedad sobre lo ya expuesto. Sin embargo, el artículo 4 de la norma proyectada y concordantes, objeto de el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos que acompaña el Expediente, declara, en el párrafo segundo, del artículo 4.1, que: "...que podrán formar parte de Mancomunidades de acuerdo con los requisitos y procedimientos previstos en la presente Ley". Declara, en el apartado 2, que podrán constituirse y asociarse pareciendo circunscribir tal integración a las mancomunidades integrales, para, posteriormente, declarar abiertamente el "...derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades..." en el apartado 3, del mismo artículo. Se hace mención en los distintos apartados del precepto a las cautelas, requisitos y efectos del silencio respecto a tales actos del municipio matriz al que estén adscritas.

Este Consejo interpreta que, con tales previsiones, la Comunidad Autónoma no ha vulnerado la normativa básica estatal, prevista en la Ley 7/1985, respecto a la regulación de mancomunidades y entidades locales menores, porque respeta la configuración contenida en ella respecto a las citadas mancomunidades, al exigir y prevalecer la voluntad del municipio matriz sobre la iniciativa o los actos que adoptan las Entidades locales menores: para ser válidos y eficaces necesitan la ratificación o el consentimiento de su municipio matriz. Es éste, como representante de todos los intereses que le son propios, del interés general dentro del que también se engloba el de la entidad local menor que exista y forme parte de él, quien permite, en última instancia, ejercitar válidamente la iniciativa de formar parte de una mancomunidad, artículo 9.3 de la norma proyectada, a través de su aprobación o ratificación, y quien debe ratificar todos y cada uno de los actos y acuerdos que sean necesarios adoptar para el ejercicio de sus potestades por las citadas entidades en el seno de las Mancomunidades. Es, por tanto, el municipio matriz el que decide, en última instancia, asociarse con los demás, y fija el marco de tal asociación a través del núcleo diferenciado que representa la entidad

local para la prestación de determinados servicios o la realización de obras que son competencia de esta última.

Piénsese que, a pesar del reconocimiento “del derecho” predicado por la norma para asociarse y formar parte de una mancomunidad a favor de las entidades locales menores, y facultarlas para iniciar el procedimiento para su consecución, la no aprobación de tal propósito por el municipio al que pertenece bastaría para vaciarlo de contenido, aunque la norma proyectada haya regulado el silencio, frente a las solicitudes de aprobación ante el municipio matriz, en sentido positivo. Vuelve así, en esta peculiar relación, a ponerse de manifiesto la distinta posición del municipio matriz y la entidad local que de él depende.»

b) En segundo lugar, la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunidad Valenciana, también reconoce expresamente la posibilidad de que las entidades locales menores puedan formar parte de las mancomunidades de municipios. El punto de partida, en efecto, es que las mancomunidades son el resultado del ejercicio del derecho de asociación de los municipios: “Los municipios podrán asociarse voluntariamente en mancomunidades con el fin de servirse de ellas para la prestación en común de servicios y la ejecución de obras de su competencia” (artículo 3.1). No obstante, se admite seguidamente la integración de entidades locales menores: “Asimismo, las entidades locales menores podrán formar parte de las mancomunidades, si, para ello, cuentan con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al cual estén adscritas, que únicamente podrá denegarse por razones justificadas en la prestación del servicio público y su eficacia. Para la organización y el funcionamiento de las mancomunidades, todas las referencias efectuadas en esta ley y en los estatutos a los alcaldes y plenos municipales deben entenderse también referidas, respectivamente, a los presidentes y las juntas vecinales de las entidades locales menores” (artículo 3.4).

La legislación catalana de régimen local sigue la regla general, de las demás legislaciones autonómicas y del artículo 44 de la LBRL, al configurar la mancomunidad de municipios como una agrupación pensada únicamente por los municipios, es decir, con la limitación subjetiva antes mencionada. En este sentido, el TRLMRLC, después de afirmar que las “mancomunidades de municipios”—con esta denominación— tienen la condición de entes locales de Cataluña (artículo 2), reconoce a los municipios el derecho de asociarse en mancomunidades de municipios (artículo 115.1). La regulación sustantiva de esta figura asociativa en el TRLMRLC presupone que sólo los municipios forman parte de la mancomunidad: así, la indicación de los municipios que integra, como un

contenido mínimo necesario de los estatutos de la mancomunidad (artículo 116.2); la exigencia de que los órganos de gobierno de la mancomunidad sean representativos de los ayuntamientos (artículo 116.3); la atribución de la iniciativa para la constitución de la mancomunidad a los ayuntamientos que se asocian (artículo 117); el protagonismo de estos ayuntamientos en el procedimiento de aprobación y modificación de los estatutos (artículos 118 a 120); y también en el caso de disolución (artículo 121). Hay que advertir, complementariamente, que la regulación de las EMD contenida en el TRLMRLC (artículos 78 a 83) tampoco contempla la participación de este tipo de entidad local a las mancomunidades de municipios.

En definitiva, a diferencia de los supuestos excepcionales examinados de Extremadura y de Valencia, el legislador catalán no ha previsto expresamente, ni en el TRLMRLC ni mediante la aprobación de una ley específica sobre mancomunidades o sobre EMD, la posibilidad de que las EMD puedan formar parte de una mancomunidad de municipios.

IV.6. La posibilidad de integración de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal en las mancomunidades de municipios en la doctrina de los órganos consultivos

Es muy reducida la doctrina de los órganos consultivos en relación con la posibilidad de integración de una entidad de ámbito territorial inferior al municipio en una mancomunidad de municipios. Se han pronunciado expresamente sobre esta cuestión el Consejo de Estado y el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

IV.6.1. La posición del Consejo de Estado

Se puede constatar una evolución en la doctrina del Consejo de Estado: su posición no es coincidente antes y después de la aprobación de la Constitución.

Antes de la aprobación de la Constitución, en el marco de la legislación de régimen local preconstitucional, en concreto, del artículo 34 de la Ley de Régimen Local de 1955, la aprobación de los estatutos de las mancomunidades correspondía al Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Esta intervención preceptiva del Consejo de Estado en materia de mancomunidades propició que tuviera la oportunidad de pronunciarse expresamente sobre la cuestión que aquí interesa, es decir, el ámbito subjetivo de las mancomunidades. En este contexto, el órgano consultivo se manifestó reiteradamente en sentido favorable a que una entidad local menor pueda ser parte de una mancomunidad de municipios y, además, en condiciones de igualdad con los municipios integrantes:

a) En el Dictamen de 7 de enero de 1966 (expediente nº 34.550), el Consejo de Estado hace un “análisis jurídico de las mancomunidades municipales y elementos conceptuales”. En relación concretamente con los “elementos subjetivos” de la mancomunidad, afirma que pueden entrar a formar parte de las mancomunidades de municipios no sólo los municipios, sino también las provincias y las entidades locales menores: “Indiscutiblemente, por esencia, la posibilidad de que entren a formar parte de las mancomunidades los municipios, parece preciso admitir asimismo que puedan formar parte de ellas las entidades locales menores, por la obvia razón de que éstas aparecen subrogadas en parcelas de la competencia municipal que pueden constituir fines de mancomunidades; y, en tal supuesto, representaría una innecesaria complicación administrativa al exigir la intermediación municipal, aparte de que ello supondría tanto como un menoscabo de la naturaleza que la Ley atribuye a tales entidades menores.” Y añade: “Parece asimismo que pueden formar parte de ellas las Diputaciones, tanto por no existir precepto alguno legal ni reglamentario que lo impida, como por las razones positivas de que la esfera de competencia de las mancomunidades puede suponer coincidencia con la de las diputaciones, siendo por ello preferible que éstas se integren en aquéllas, a efectos de una mejor coordinación. Tal parece ser, además, el espíritu de la Ley, manifiesto en otras instituciones, tales como la cooperación provincial a los servicios municipales.”

De este dictamen hay que destacar, además de la posición favorable a la integración de las entidades locales menores en una figura asociativa que legalmente ya se denominaba como “mancomunidad de municipios”, los argumentos en que se fundamenta esta opinión. De su lectura se deriva que son tres las razones esgrimidas, vinculadas todas ellas en la argumentación. De entrada, la razón –que se califica de “obvia”– de que las entidades locales menores realizan su actuación en ámbitos propios de la competencia municipal (“aparecen subrogadas en parcelas de la competencia municipal”) y que estas actuaciones pueden ser objeto de la mancomunidad. El segundo motivo es que, vista esta hipótesis, no permitir la integración de la entidad local menor y, en cambio, “exigir la intermediación municipal” representa “una innecesaria complicación administrativa”. Por último, como tercera razón, se añade que no permitir que sea parte en la mancomunidad y, en consecuencia, ser necesaria la intermediación del municipio, supondría “un menoscabo de la naturaleza que la Ley atribuye a tales entidades menores”. Esta naturaleza, legalmente reconocida, es la de tener la condición de “entidad municipal”. En efecto, según recuerda el Consejo de Estado, el artículo 10

de la Ley de Régimen Local, en aquel momento vigente, enumera como entidades municipales las siguientes: el municipio, la entidad local menor, la mancomunidad municipal voluntaria y la agrupación municipal forzosa.

b) En el Dictamen de 26 de septiembre de 1968 (expediente nº 36.132), el Consejo de Estado reitera el análisis sobre los “elementos subjetivos” de la mancomunidad de municipios, con remisión a su doctrina sobre esta cuestión: “Indiscutible, por esencia, la posibilidad de que entren a formar parte de las mancomunidades los municipios, parece preciso, asimismo, admitir que puedan integrarse en ellas las diputaciones y entidades locales menores, problema sobre el que el Consejo de Estado no se extiende en este dictamen, por ser ajeno a él y por haberlo hecho en otras ocasiones en que quedó clara su doctrina sobre el particular.” En definitiva, en este dictamen el Consejo de Estado se limita a reiterar aquello que considera “clara doctrina” sobre la cuestión.

c) La doctrina general formulada en el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 1969 (expediente nº 36.810), se recoge en estos términos: “Puede formar parte de una mancomunidad una entidad local menor en plano de igualdad con los restantes municipios que integran aquélla.” La justificación esgrimida es de interés: «La única duda que podría suscitarse en este último aspecto, el hecho de que forme parte de la Mancomunidad una Entidad Local Menor en plano de igualdad con los restantes Municipios, puede considerarse salvado en el presente caso, a juicio de este Consejo, en virtud de una interpretación extensiva de la expresión “Municipios” a los que la Ley entiende referidas las Mancomunidades, teniendo en cuenta el carácter voluntario de la Mancomunidad; el hecho de que el Municipio a que pertenece está igualmente integrado en la Mancomunidad; el carácter de Entidades Municipales que tienen las Entidades Locales Menores, según el artículo 10 de la Ley; las dificultades a que podría dar lugar, en cuanto al abastecimiento de aguas de la población de la mencionada Entidad Local Menor, el hecho de que la voluntad inicial implícita del correspondiente Municipio es la de no asumir su competencia en este orden, por lo que nace legalmente la competencia de la propia Entidad Local Menor, para igual fin, según el artículo 107.e) de la Ley; y finalmente, por las varias normas de dicha Ley que hacen extensivas, en otros aspectos, a las Entidades Locales Menores el régimen de los Municipios.»

De este dictamen hay que destacar, además de la reiteración en la posición favorable a la integración de las entidades locales menores en la mancomunidad, que el Consejo de Estado añade ahora que pueden

formar parte en condiciones de igualdad con el resto de municipios participantes (“en plano de igualdad con los restantes municipios”). Destaca el órgano consultivo que el único obstáculo para admitir esta equiparación (“la única duda que podría suscitarse en este último aspecto, el hecho de que forme parte de la Mancomunidad una Entidad Local Menor”) es la propia denominación legal de la figura asociativa como “mancomunidad de municipios”. Este obstáculo, sin embargo, se puede considerar superado, en virtud de una interpretación extensiva de la expresión “municipios”, a los cuales la Ley de Régimen Local, vigente en aquel momento, entiende referidas las mancomunidades. Hay que advertir que, de forma prudente, el órgano consultivo considera superado el obstáculo legal en relación con el caso concreto que se examina (“puede considerarse salvado en el presente caso”). A continuación, el Consejo de Estado enumera una serie de razones que, a su parecer, permiten justificar esta superación. Primero: el carácter voluntario de la mancomunidad. Segundo: el hecho de que el municipio al cual pertenece la entidad local menor también está integrado en la mancomunidad. Tercero: la naturaleza jurídica de las entidades locales menores, que tienen legalmente la condición de “entidades municipales” (artículo 10 de la Ley de Régimen Local). Cuarto: la voluntad municipal implícita de no asumir la competencia, de modo que, de conformidad con la normativa vigente en aquel momento (artículo 107.e) de la Ley de Régimen Local), nace la competencia de la entidad local menor, con la finalidad de garantizar la prestación del servicio. Y quinto: el hecho de que la Ley de régimen local reiteradamente, en otros aspectos, haga extensivo a las entidades locales menores el régimen propio de los municipios.

Un cambio de posición del Consejo de Estado se constata en el Dictamen de 11 de febrero de 1982 (expediente nº 43.969). Por lo tanto, emitido después de la aprobación de la Constitución, pero antes de la publicación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y, en consecuencia, mientras seguía en vigor la legislación local preconstitucional en todo aquello que no contradijera el nuevo texto constitucional. En este dictamen, en efecto, el Consejo de Estado niega que las entidades locales menores puedan ser parte de una mancomunidad de municipios para no “desnaturalizar” un tipo organizativo que legalmente se refiere a la “colaboración intermunicipal”.

El dictamen se emite en relación con un expediente para la constitución y aprobación de los estatutos de una mancomunidad que tiene como objeto la gestión recaudatoria de tributos municipales. Según el Consejo de Estado: “Sin duda, por ello, la iniciativa ha sido fomentada por las

instancias provinciales [...]. No obstante, la participación de la diputación se limita a una función de promoción, lo cual es lógico, pues otra cosa sería participar de lleno en los fines de la mancomunidad, lo que, en puridad, habría hecho necesaria otra figura organizativa más cercana a los consorcios, al tratarse de entes de distinta naturaleza. En esta línea, parece acertada al Consejo de Estado la sugerencia de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Entidades Locales, al determinar que entre los futuros partícipes de la mancomunidad no pueden estar ni las entidades locales menores ni las cámaras o corporaciones de otra índole, pues su presencia en la mancomunidad desnaturalizaría este tipo organizativo que, desde el punto de vista legal—artículos 10 y siguientes del Decreto 3046/1977, de 6 de octubre— va referido a la colaboración intermunicipal.”

Queda clara la nueva posición del Consejo de Estado: la mancomunidad es un instrumento organizativo que legalmente se configura para hacer posible la colaboración intermunicipal. En consecuencia, sólo los municipios—que deciden voluntariamente colaborar entre ellos— pueden ser miembros de esta figura asociativa. Permitir la integración de cualquier otro sujeto, incluidas las entidades locales menores, “desnaturalizaría” la mancomunidad, que es legalmente de municipios. La participación de estos otros sujetos, junto con los municipios, se tiene que articular; en definitiva, a través de otros instrumentos de base asociativa que legalmente estén previstos, como los consorcios.

IV.6.2. La posición del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha emitió el Dictamen 60/1997, de 30 de septiembre, pedido con carácter facultativo, específicamente sobre la cuestión de la posibilidad o no de incorporar una entidad local menor en una mancomunidad de municipios. Aunque la consulta se formula en este términos abstractos o genéricos, el órgano consultivo reconoce que la petición de dictamen trae causa de un caso concreto: una entidad local menor tenía solicitada su incorporación “como miembro de pleno derecho” en una mancomunidad de municipios ya existente, con la constatación de que sus estatutos sólo hacían referencia a municipios. Según consta en el mencionado dictamen, se emitió un informe jurídico favorable a su incorporación, de 10 de marzo de 1997, por el Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Local. Sin embargo, se acordó solicitar posteriormente dictamen facultativo al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

El órgano consultivo centra la consulta en los siguientes términos: “Se trata por tanto de dilucidar si a tenor de la legislación vigente cabe o no

la posibilidad de integración de una entidad local menor en una mancomunidad de municipios.” La metodología utilizada en el dictamen se resume de esta manera: “Procede, en primer término, acotar las normas desde las que responder a la consulta y, a partir de las mismas, hacer una interpretación lógica, dado que, como se verá, no hay en ellas una respuesta directa a la cuestión sometida a consulta.”

El razonamiento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el Dictamen 60/1997, parte de las siguientes premisas:

a) El dato fáctico de la efectiva presencia de entidades locales menores en algunas mancomunidades de municipios de la comunidad autónoma. En concreto, según se informa, la consulta en el Registro de Mancomunidades de Castilla-La Mancha acreditó, en aquel momento, la existencia de ocho de ellas con participación de entidades locales menores como miembros. Se advierte, sin embargo, que esta afirmación se hace “Aunque no se haya examinado el procedimiento seguido en su constitución ni se pueda dejar constancia fehaciente de que ese dato de la realidad no haya sido objeto de controversia legal o judicial alguna”.

b) La falta de jurisprudencia directamente aplicable a la cuestión que es objeto de la consulta.

c) La falta de doctrina científica especializada sobre esta misma cuestión. En este punto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha cita la posición no coincidente de algunos autores, pero concluye que, en realidad, “más que respuestas contradictorias en la doctrina, podemos señalar ausencia de estudios monográficos que aborden la cuestión desde las diversas vertientes que pueden plantearse y desde las que dar respuesta a la multiplicidad de casos que la realidad puede presentar.”

d) La existencia de una doctrina del Consejo de Estado específicamente sobre la cuestión que es objeto de la consulta: la posibilidad de que las entidades locales menores sean miembros de mancomunidades de municipios. En este sentido, se indican los dictámenes del Consejo de Estado ya examinados en el apartado anterior de este dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha hace algunas consideraciones valorativas en relación con esta doctrina del Consejo de Estado. De entrada, estima que la posición favorable del Consejo de Estado a la integración de entidades locales menores en mancomunidades de municipios, así como la justificación esgrimida en su defensa, a pesar de los cambios normativos producidos, se puede mantener todavía hoy: “Cabe afirmar que la línea de argumentación contenida en los dictámenes del Consejo de Estado que se han pronunciado directamente sobre

esta cuestión sigue siendo válida en lo referente a la participación de las entidades locales menores.”

En segundo término, califica el último dictamen del Consejo de Estado, ya emitido después de la aprobación de la Constitución, como una “manifestación incidental”, pone en duda la realidad del cambio de posicionamiento (“parece implicar un cambio respecto a la doctrina mantenida por el Consejo de Estado”) y, en todo caso, es objeto de crítica por falta de fundamento legal: «Esta última manifestación incidental, que parece implicar un cambio respecto a la doctrina mantenida por el Consejo de Estado, invoca un precepto [artículo 10 y siguientes del Decreto 3046/1977, de 6 de octubre] que textualmente dice así: “Los municipios podrán mancomunarse entre sí para el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines propios de su competencia peculiar”; formulación que, en modo alguno, por sí sola da fundamento al cambio en la doctrina del Consejo de Estado, en cuanto que ésta se había formulado sobre bases legales en las que la mancomunidad estaba referida al derecho de asociación explícita y específicamente de los Municipios por lo que no había sido nunca su participación lo que generaba dudas sino la de otras entidades.»

Por último, destaca que el Consejo de Estado estableció su doctrina sin invocación de ningún precepto legal en concreto, debido a que, en aquel momento, no había ninguna norma que tratara directamente la cuestión: “Conforme consta en las citas hechas del Consejo de Estado, éste evacuaba sus dictámenes sin hacer invocación de precepto legal alguno que directamente resolviera la cuestión.”

e) La falta de una solución normativa expresa y específica a la cuestión que es objeto de la consulta. En efecto, en el momento que emite el dictamen, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha constata que la legislación vigente, como sucedía con la doctrina establecida por el Consejo de Estado, “tampoco daba una respuesta directa, explícita, a la cuestión, generándose dudas sobre la posible participación de las entidades locales menores en las mancomunidades”. En consecuencia, para resolver la consulta “sigue siendo necesaria una interpretación lógica del conjunto de la legislación aplicable para dar respuesta a la cuestión objeto de dictamen”.

f) Del conjunto de la legislación aplicable, formada principalmente por la LBRL y la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de las Entidades Locales de Castilla-La Mancha, el órgano consultivo extrae las siguientes dos conclusiones. Primera: ni la normativa reguladora de las mancomunidades ni la de las entidades locales menores han previsto la participación de

estas segundas en las primeras. Y segunda: la legislación básica estatal sobre régimen local y, por remisión, la legislación autonómica en la materia, han concedido a los municipios una gran autonomía para configurar las mancomunidades. Así, desde el punto de vista de sus potestades y prerrogativas, la mencionada ley autonómica les atribuye, entre otras, las potestades de autonormación y de autoorganización. Por este motivo, “cabe concluir que queda a la libre disposición de los municipios la configuración de las mancomunidades en todo lo no previsto por la Ley y estas mismas a completar a partir de sus estatutos su propio ordenamiento”.

Sobre las premisas indicadas, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el Dictamen 60/1997, en resolución de la consulta planteada, llega a la siguiente conclusión: “Que la legislación de régimen local básica y autonómica no impide la participación de una entidad local menor en una mancomunidad municipal, si bien esta posibilidad está asociada, como mínimo, al hecho de que esté prevista en los estatutos de la mancomunidad.” Conclusión que se fundamenta con un conjunto de argumentos:

a) Las EATIM participan de la naturaleza jurídica de entidad “municipal” y, por lo tanto, su participación en la mancomunidad también puede ser explicada como una forma de colaboración intermunicipal en aquellos supuestos en los cuales un municipio ejerce alguna de sus competencias “a través” de las entidades locales menores.

En concreto, en relación con la afirmación del Dictamen del Consejo de Estado nº 43.969, emitido después de la aprobación de la Constitución, según la cual la participación de entidades diferentes al municipio desnaturalizaría la mancomunidad, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha sostiene que «Esta afirmación si bien es aceptable referida a “cámaras” o “corporaciones de otra índole”, no resulta serlo en relación con las entidades locales menores, pues su participación cabe explicarla también como una forma de colaboración intermunicipal allá donde un municipio ejerza alguna de sus competencias y preste algunos de sus servicios a través de dichas entidades.»

En definitiva, según el Dictamen 60/1997, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la entidad local menor “forma parte” del municipio. Por consiguiente, “la homogeneidad” de la mancomunidad no se altera por la participación de las EATIM. En este punto, el órgano consultivo recuerda la configuración que de estas entidades locales menores hace la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989: “son entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan

de formar parte de la entidad municipal, actuando en régimen de descentralización.”

b) Las competencias de las EATIM son de “carácter municipal”: tienen atribuidas la ejecución de obras y prestación de servicios de su interés y las otras que pueda delegar el municipio. Por su naturaleza, estas competencias pueden constituir el objeto de una mancomunidad. En consecuencia, “no cabe privar de forma general a priori a las EATIM de la posibilidad de integrarse en esa fórmula asociativa si previamente tienen reconocida personalidad jurídica y competencia sobre la materia cuya gestión va a ser encomendada a la mancomunidad”.

c) En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha “la posibilidad abstracta, teórica, de la participación de las EATIM en las mancomunidades está reforzada por la regulación que de ambas hace” la Ley autonómica 3/1991: atribuye a ambas entidades la totalidad de las potestades propias de los municipios, incluidas las de autoorganización y de autonormación. En concreto, el legislador autonómico ha optado por ampliar el alcance y el contenido de la autonomía municipal en relación con la regulación de las mancomunidades: la organización y el régimen de funcionamiento se establecen en sus estatutos, que son aprobados por los municipios. Por lo tanto, “nada impide legalmente que los Municipios, desde esta autonomía –y a la vista de las potestades de autoorganización de las EATIM 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”.

Una vez argumentada su tesis, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el Dictamen 60/1997 concluye con algunas consideraciones generales relativas a la cuestión objeto de la consulta. En breve síntesis, son las siguientes:

a) La cuestión de la participación de las EATIM en las mancomunidades de municipios “ha de insertarse en la más amplia y decisiva de la articulación entre Municipio y EATIM, cuya posición constitucional y estatutaria está claramente diferenciada”. Esta relación, según el criterio del órgano consultivo, está necesitada de una “clarificación”. Y constata que, en algunos aspectos, como el que es objeto de la consulta, la clarificación todavía no se ha producido.

b) El fundamento de la participación de las EATIM en las mancomunidades de municipios, a falta de un reconocimiento legal expreso, debe encontrarse no tanto en la autonomía de las entidades locales menores y, por lo tanto, en su derecho de asociación, sino más bien en los motivos que justifican la creación de este tipo de entidad. Según razona el

órgano consultivo, en efecto, con fundamento en la doctrina del Tribunal Constitucional, la autonomía de las EATIM no es equiparable a la propia de los municipios. En general, no es posible equiparar estos dos tipos de entidades locales. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, las EATIM no tienen rango estatutario. Además, según la norma estatutaria, la región se organiza territorialmente en municipios y provincias, sin mención a las entidades locales menores. En consecuencia, es más adecuado fundamentar la participación de las EATIM en las mancomunidades en las razones que justifican su existencia, “en las razones que motivan su constitución, –directamente enlazadas con la mejor prestación de los servicios de competencia municipal a los vecinos–, y en una articulación más positiva que conflictiva entre la Entidad Local Menor y el Municipio de los que forma parte”.

c) El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es consciente de que, en el Dictamen 60/1997, sólo da respuesta específicamente a la consulta planteada, pero que hay otras dudas conexas que quedan pendientes, aunque su análisis no tendría que determinar un cambio de posición del órgano consultivo: “Respecto a la posible participación de una EATIM en el procedimiento de constitución de una mancomunidad en la que el municipio del que sea parte no tenga interés en integrarse o en otra ya formada y a otros múltiples supuestos, la ley nada dice, lo cual si bien puede implicar dudas sobre la forma en que pueda desenvolverse la tramitación oportuna, no supone un obstáculo insalvable ni conlleva la negación de esa posibilidad.”

Por último, hay que dejar constancia de que la tesis mantenida en el Dictamen 60/1997 es coherente con la defendida posteriormente por el mismo Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el Dictamen 44/1999, de 25 de mayo. Este Dictamen también se dicta como consecuencia de una consulta facultativa en la cual se pide la opinión del órgano consultivo en un supuesto curioso y de interés. Culminado el proceso de segregación dentro de un municipio que es miembro de una mancomunidad de municipios, una EATIM desaparece y nace un nuevo municipio. La población de la EATIM y, ahora, del nuevo municipio, recibe ininterrumpidamente los servicios prestados por la mancomunidad. En este contexto, se pide un dictamen para averiguar la incidencia de la segregación mencionada dentro de la mancomunidad y, en concreto, si la integración del nuevo municipio (resultado de la antigua EATIM) en la mancomunidad resulta automáticamente, por el hecho de que ya formaba parte de ella a través del municipio de origen, o bien hay que seguir el procedimiento establecido normativamente para la adhesión

de nuevos municipios. En otras palabras, la cuestión jurídica suscitada es la forma de integración en una mancomunidad de un municipio de nueva creación, pero que ya formaba parte de él en la medida que antes era una EATIM de un municipio miembro. Después de varias consideraciones, el órgano consultivo concluye que, por su reconocimiento formal como miembro, será necesario modificar los estatutos de la mancomunidad.

IV.7. La posibilidad de integración de las EMD en las mancomunidades de municipios en Cataluña

Corresponde ahora dar respuesta a la consulta planteada y que es el objeto de este dictamen: que la Comisión Jurídica Asesora se pronuncie si, de acuerdo con la legislación vigente en Cataluña, existe o no la posibilidad de integración de una entidad municipal descentralizada en una mancomunidad de municipios.

Antes de ofrecer esta respuesta, la Comisión considera necesario hacer las siguientes consideraciones:

a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal que se toman en consideración son las que legalmente están dotadas de personalidad jurídica propia y tienen la condición de entidad local. Esta advertencia es relevante dada la reforma operada por la LRSAL con respecto a la regulación de las EATIM en la LBRL. Es evidente que las EATIM, entendidas no como un fenómeno de descentralización, sino de mera desconcentración territorial del municipio, no pueden integrarse, con la condición de miembro, en una mancomunidad: no tienen la condición de entidad local ni personalidad jurídica propia, sino que actúan bajo el amparo de la personalidad jurídica del municipio del cual forman parte y que será, en su caso, la entidad participante en la mancomunidad. En el caso de Cataluña, no reformado expresamente el TRLMRLC para adecuarlo a la modificación sobrevenida de las bases estatales en materia de régimen local, es pacífico que las EMD que se prevén responden a un supuesto de descentralización, tienen personalidad jurídica propia y la condición de entidad local.

b) La integración que se toma en consideración es de la EMD en relación con la mancomunidad de municipios. Por consiguiente, no se cuestiona la viabilidad jurídica de que las EATIM, en general, y las EMD, en particular, puedan establecer otras relaciones de colaboración con los municipios, ya sea de tipo convencional (convenios de colaboración) o institucional (así, la participación en figuras de base asociativa abiertas a una pluralidad de tipo de entidades, como los consorcios).

c) *La integración que se toma en consideración es la adquisición por la EMD de la condición de miembro de la mancomunidad. No es objeto de examen, por lo tanto, la posibilidad de reconocer a las entidades locales menores una condición subjetiva o estatus diferente que le garantice la intervención en la vida mancomunada. Por ejemplo, que los municipios miembros acuerden, mediante la previsión correspondiente en los estatutos de la mancomunidad, vías de participación –orgánicas o procedimentales– en la toma de decisiones.*

d) *La integración que se toma en consideración, además, es la adquisición por la EMD del estatus de miembro de la mancomunidad en condiciones de igualdad con el municipio. En definitiva, se trata de averiguar si es jurídicamente viable la equiparación de estos dos tipos de entidad local en relación con la constitución de una mancomunidad o bien con respecto a la adhesión a una ya existente. Es en este sentido que se tiene que interpretar la pretensión de integración “de pleno derecho” de las entidades locales menores en las mancomunidades.*

e) *El municipio y la EMD son dos tipos de sujetos públicos diferentes: tienen personalidad jurídica propia y la condición de entidad local. Hay que advertir, sin embargo, que son tipos de entidades locales diferentes, que integran subniveles de gobierno local diversos (municipales e inframunicipales). Esta afirmación, que resulta indiscutible atendiendo la normativa vigente en Cataluña, no es obstáculo para admitir la existencia de un vínculo especial o más fuerte entre el municipio y las EMD ubicadas dentro de su término municipal. Este vínculo, que encuentra una pluralidad de manifestaciones, en el ámbito de las potestades, de las competencias, del control, en materia electoral, entre otros, normativamente se pone de relieve con la configuración de las EATIM como el resultado de un fenómeno de descentralización municipal, rasgo característico que, en el caso del ordenamiento local catalán, justifica la denominación misma de este tipo de entidades como, precisamente, entidades municipales descentralizadas. Desde este punto de vista, a pesar de la confusión terminológica que se pueda generar, no se observa ningún obstáculo jurídico a la decisión legal de calificar las entidades locales menores como “entidades municipales”. Pero siempre con la advertencia de que, aunque la EMD sea legalmente denominada “municipal” no es el “municipio”, es decir, es un tipo de entidad local diferente al municipio. Por el contrario, en rigor, la EMD no es una parte del municipio, concepción esta de las EATIM, en la legislación actualmente vigente, más propia de su configuración como un fenómeno sólo de desconcentración municipal, similar, por ejemplo, al caso de los distritos.*

f) La respuesta a la consulta planteada tiene que partir necesariamente del dato normativo: de la decisión tomada por el ordenamiento jurídico sobre la cuestión que es objeto de examen. Hay que constatar, en los términos ya indicados, la confluencia de una pluralidad de legisladores sobre el derecho de asociación de las entidades locales, las mancomunidades de municipios y las EATIM (las EMD en Cataluña): la Carta europea de autonomía local, la Constitución, los estatutos de autonomía, la legislación de régimen local –básica estatal y autonómica de desarrollo–, la legislación sectorial –estatal o autonómica, según la distribución material o sectorial de competencias– y la propia normación local, incluida la regulación establecida por los estatutos de la mancomunidad. En relación con este conjunto normativo, es conveniente hacer las siguientes observaciones.

Por empezar, con respecto a la normación estatutaria, hay que constatar que, como peculiaridad en la perspectiva autonómica comparada, el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce expresamente y, en los términos de su regulación, también garantiza las mancomunidades y las EMD.

El reconocimiento estatutario de las EMD implica una elevación del rango normativo y, en este sentido, su reforzamiento normativo. Esta regulación estatutaria, previa en el tiempo a la reforma por la LRSAL del régimen de las EATIM en la LBRL, presupone la condición de entidad local de la EMD: la remisión legal que contiene el último inciso del artículo 86.7 del Estatuto, más allá de constituir una reserva de ley, garantiza directamente a este tipo de entidad la descentralización y la capacidad suficientes para ejercer sus competencias.

La regulación estatutaria de las EMD, en todo caso, subraya todavía más su distinción del municipio, como tipo de entidades locales diferentes. Hay que advertir, para completar esta panorámica, que del Estatuto de Cataluña se deriva también la imposibilidad de equiparación entre municipio y EMD. Así, de entrada, el reconocimiento estatutario del derecho de asociación se refiere, en su dicción literal, únicamente a los municipios (artículos 83.3, 87.2 y 93), aunque la extensión a las EMD se deriva del reconocimiento de autonomía a este tipo de entidad (artículo 83.3 del TRLMRLC). Complementariamente, las alusiones estatutarias se hacen a la mancomunidad que lo es de municipios, por lo tanto, integrada por este tipo concreto de entidad local (artículos 87.2 y 93). La organización territorial básica de Cataluña se estructura en municipios, no en EMD (artículo 83.1). De una manera coherente, es el municipio –y no la EMD– el ente local básico de esta organización territorial y,

además, el instrumento esencial de participación de la comunidad en los asuntos públicos (artículo 86.1). Sin perjuicio de la posterior decisión del legislador catalán infraestatutario, el Estatuto reconoce expresamente al municipio –y no a la EMD– autonomía (artículos 84.1, 86.3, 87.1 y 87.3) y legitimación democrática directa (artículos 86.6 y 87.1). En segundo término, con respecto a la distribución de competencias en materia de régimen local, entre el Estado y las comunidades autónomas, hay que recordar la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que diferencia el tipo de entidad local objeto de regulación. En este sentido, ha afirmado la existencia de un grado más fuerte de interiorización autonómica de las entidades locales no garantizadas constitucionalmente, por lo tanto, incluidas las mancomunidades y las EATIM (así, las sentencias del Tribunal Constitucional 214/1989, fundamento jurídico 4; y 233/1999, fundamento jurídico 37). En otras palabras, es mayor el espacio de normación disponible para el legislador autonómico, si esta ha sido la decisión tomada por el estatuto de autonomía correspondiente. Este es el caso de Cataluña: el Estatuto de Autonomía, en los términos interpretativos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, atribuye ampliamente competencia a la Generalitat en materia de organización territorial (artículo 151) y de régimen local (artículo 160). El legislador catalán de régimen local, por lo tanto, y en concreto a través del TRLMRC, dispone de un amplio margen de configuración normativa de las mancomunidades de municipios y de las EMD.

Por último, hay que destacar también que, dentro de la normativa catalana sobre régimen local, sigue los mismos parámetros el Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, por el cual se regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña. Esta regulación, todavía más de detalle, confirma, por una parte, que las referencias a la mancomunidad se limitan siempre a los municipios, y por otra, que no reconoce a las EMD la posibilidad de integrarse en unas mancomunidades que son de los municipios.

Hechas las consideraciones anteriores, hay que averiguar si la legislación vigente aplicable a Cataluña ofrece o no una solución a la cuestión que es objeto de la consulta. En concreto, si el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la legislación de régimen local –estatal y catalana– contienen una respuesta al problema de la viabilidad jurídica de la integración de una EMD en una mancomunidad de municipios. Esta Comisión Jurídica Asesora constata la dificultad de esta tarea. Sin embargo, en relación con esta cuestión, de conformidad con la posición mantenida por el

Consejo de Estado en el Dictamen de 11 de febrero de 1982 (expediente nº 43.969) y no coincidiendo con el criterio antes indicado del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, esta Comisión Jurídica Asesora estima que de la legislación vigente aplicable a Cataluña resulta la limitación subjetiva de las mancomunidades únicamente a los municipios y, por lo tanto, con la imposibilidad jurídica de la integración de las EMD. La legislación básica estatal, principalmente la LBRL, regula las mancomunidades referidas sólo a los municipios, hasta tal punto que la denominación de la figura asociativa es, precisamente, la de mancomunidad de municipios. Complementariamente, en su regulación de las EATIM no les reconoce el derecho a integrarse en las mancomunidades. La misma regulación se encuentra en la legislación catalana de régimen local, principalmente en el TRLMRLC. En la misma dirección, en los términos indicados, se sitúa la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así, hay que concluir que no existe un vacío regulatorio en relación con la cuestión que es objeto de la consulta, sino que, por el contrario, de la normativa vigente aplicable a Cataluña se deriva una toma de posición: la decisión de configurar la mancomunidad exclusivamente como una agrupación voluntaria de municipios y, por lo tanto, incluyendo en su configuración legal, como una característica esencial, la limitación subjetiva indicada: sólo puede ser miembro un único tipo de entidad local, el municipio. En palabras del Consejo de Estado, la integración de otros tipos de sujetos, incluidas las EMD, produciría el efecto de “desnaturalización” de esta figura asociativa, en los términos en que está legalmente configurada en la actualidad. En definitiva, si el legislador catalán hubiera querido otra cosa, teniendo presente la tradición existente en este punto, lo habría afirmado de una manera expresa, por ejemplo, como lo hace en relación con el consorcio, legalmente abierto a la integración de una heterogeneidad de sujetos. Según el criterio de esta Comisión, la limitación subjetiva de las mancomunidades a los municipios es una decisión no sólo del legislador catalán, sino que ya se encuentra en la LBRL. Lo cual plantea la duda de si la mencionada limitación es, en rigor, una decisión tomada por el legislador estatal con el carácter de básica (al amparo de la competencia de establecer las bases del artículo 149.1.18 de la Constitución). En cualquier caso, hay que constatar la aprobación de leyes autonómicas que tienen como objeto específico la regulación de las mancomunidades (Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, y Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunidad Valenciana) y que prevén expresamente,

con determinadas condiciones, la posibilidad de integrar entidades locales menores. Estas leyes no han sido impugnadas en este punto y, por lo tanto, se presume su constitucionalidad y validez. Hay que recordar la posición favorable defendida en el Dictamen 345/2010 del Consejo Consultivo de Extremadura, emitida en relación con el anteproyecto de la mencionada ley extremeña. Un argumento a favor de reconocer un amplio espacio normativo al legislador autonómico es el grado más intenso de interiorización autonómica de las entidades locales no constitucionalmente necesarias, incluidas las mancomunidades de municipios y las EATIM, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, así como la aceptación pacífica de que la regulación de estas entidades concretas se puede incluir también en el estatuto de autonomía correspondiente, es decir, que es materia propia de estatuto.

En conclusión, a juicio de esta Comisión, de la normativa vigente aplicable a Cataluña y, en concreto, sin una modificación previa de la legislación catalana de régimen local, no es jurídicamente posible la integración de una EMD a una mancomunidad de municipios. En este sentido, no es suficiente invocar la autonomía de los municipios miembros de la mancomunidad, determinante en la aprobación de sus estatutos. Hay que recordar que la autonomía local se reconoce en el marco de la ley (artículo 3.1 de la Carta europea de autonomía local) y, por lo tanto, con el límite de no poder contradecir las decisiones legislativas existentes.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con la legislación vigente en Cataluña no es posible la integración de una entidad municipal descentralizada en una mancomunidad de municipios.