



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

NOTAS JURÍDICAS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS FEDERACIONES O ASOCIACIONES DE ENTIDADES LOCALES

Pamplona, 27 de octubre de 2016



De acuerdo con la solicitud verbal formulada por el Secretario General de esta Institución, se emiten unas notas jurídicas sobre el régimen jurídico aplicable a las Federaciones o Asociaciones de entidades locales.

1º.- Introducción.

La Carta Europea de Autonomía Local (art. 10) y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local contemplan el derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes.

En el ámbito estatal existe la Federación Española de Municipios y Provincias que agrupa a la mayor parte de los entes locales del Estado, existen asimismo en todas las Comunidades Autónomas Federaciones de municipios de ámbito regional.

En Navarra la asociación de entidades locales con mayor implantación es la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC).

2º.- LA FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS (FNMC)

La Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) es una asociación compuesta por las entidades locales de la Comunidad Foral que voluntariamente deciden integrarse en la misma para la protección y promoción de sus intereses comunes y en especial para la defensa de la autonomía local.

Su objeto viene definido por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley Foral de la Administración Local de Navarra y sus propios Estatutos.

De acuerdo con lo previsto en el art. 70 de la LFAL *“1. Las entidades locales podrán asociarse en Federaciones o Asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes. 2. Dichas organizaciones tendrán personalidad y capacidad jurídica plena para el cumplimiento de sus finalidades y se regirán por sus Estatutos (...)”*

Por su parte el art. 72 de la LFAL prevé que, *“1. Las Federaciones o Asociaciones designarán, en proporción a su implantación en la Comunidad Foral, los representantes de las entidades locales en los organismos de la Administración de la Comunidad Foral que se creen para todo el ámbito de la misma y que hayan de incluir representación local. 2. Las Federaciones o Asociaciones gozarán de las subvenciones y ayudas económicas que se establezcan en los Presupuestos Generales de Navarra”.*



En Navarra la asociación de entes locales por antonomasia es la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC).

Los Estatutos de la FNMC prevén, en su art. 1, lo siguiente:

“La Federación Navarra de Municipios y Concejos es una asociación compuesta por las Entidades Locales que voluntariamente deciden integrarse en la misma para la protección y promoción de sus intereses comunes y en especial para la defensa de la autonomía local, reconocida en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

La Federación Navarra de Municipios y Concejos aspira a lograr que la presencia y participación de la Entidades Locales de Navarra en la vida institucional de la Comunidad Foral, tenga la importancia que ha sido tradicional a lo largo de su historia”.

Y en su art. 4 señalan que, *“La FNMC tiene personalidad jurídica y capacidad de obrar sin más limitaciones que las establecidas en sus Estatutos y por las Leyes vigentes Forales o Estatales que le sean de aplicación”.*

La FNMC es, por tanto, una asociación compuesta por las entidades locales de Navarra que voluntariamente deciden integrarse en la misma. Su régimen jurídico está establecido en la Ley Foral de Administración Local, Ley de Bases de Régimen Local (d.a. quinta) y en sus estatutos.

A la FNMC le resulta aplicable el libro segundo de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, de acuerdo con lo previsto en el art. 2.1.e) de esta Ley Foral. Igualmente está sujeta a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (art. 2.1.i).

Los Estatutos de la Federación señalan entre sus fines los siguientes (art. 8):

La defensa y el fomento de la autonomía local. La representación de los intereses de las colectividades y entidades locales ante las instancias políticas y administrativas. La promoción y realización de estudios para el conocimiento de la problemática de la vida local. La difusión del conocimiento de las instituciones locales entre los ciudadanos, promoviendo su participación en las mismas. La prestación de servicios y la realización de gestiones que las entidades locales le soliciten o deleguen. El desarrollo y la consolidación del espíritu europeo en el ámbito local.

Los ingresos de la Federación, de acuerdo con lo previsto en el art. 50 de sus estatutos, proceden de:

- Cuotas ordinarias.
- Aportaciones extraordinarias.
- Subvenciones, transferencias y donativos.
- Rendimientos de sus actividades, prestación de servicios y publicaciones.



- Productos del Patrimonio.

Su Presupuesto para 2016 asciende a un total de 686.642€, tanto en gasto como en ingresos. En gastos el capítulo I asciende a 400.000€ (58%), el capítulo II a 204.700€, el capítulo IV a 73.942€ y el capítulo VI a 8.000€. En la parte de ingresos, las cuotas ordinarias ascienden a 275.000€ y la Aportación del Presupuesto de Navarra a 398.142€.

De las cuentas de la FNMC de 2015 se deduce que, los gastos del ejercicio ascendieron a 553.125€, dedicados a gastos de personal por importe de 326.632€, gastos corrientes por importe de 161.023€, transferencias corrientes por importe de 59.722€ e inversiones por importe de 5.746€. Los ingresos ascendieron a 672.602€ y corresponden a las cuotas ordinarias de los asociados por importe de 275.170€, ingresos financieros por importe de 6.339€ y subvenciones por importe de 391.092€.

3º.- LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

La Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local es modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con efectos de 31/12/2013, y queda con la siguiente redacción:

“1. Las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones.

2. Las asociaciones de entidades locales se regirán por sus estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno. Asimismo, se señalará en los estatutos la periodicidad con la que hayan de celebrarse las Asambleas Generales Ordinarias, en caso de que dicha periodicidad sea superior a la prevista, con carácter general, en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones Públicas. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, podrán actuar como entidades colaboradoras de la Administración en la gestión de las subvenciones de la que puedan ser beneficiarias las Entidades Locales y sus organismos dependientes.

Las asociaciones de Entidades Locales podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en los mismos términos que las Entidades Locales.

Conforme a lo previsto en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas asociaciones podrán crear centrales de contratación. Las Entidades Locales a ellas



asociadas, podrán adherirse a dichas centrales para aquéllos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya efectuado por aquéllas, de acuerdo con las normas previstas en ese Texto Refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.

4. Las asociaciones de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio ostentarán la representación institucional de la Administración local en sus relaciones con la Administración General del Estado.”

De conformidad con esta modificación legislativa y, como consecuencia de la misma, es claro que desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, las asociaciones de Entidades Locales pueden constituir centrales de contratación. En algún caso, quizá deban adaptar sus estatutos para contemplar la realización de esta previsión legal.

Igualmente, dichas asociaciones podrán actuar como entidades colaboradoras de la Administración en la gestión de las subvenciones de la que puedan ser beneficiarias las Entidades Locales y sus organismos dependientes.

Las asociaciones de EELL, pueden constituir centrales de contratación. Y, las EELL asociadas a las mismas podrán adherirse a dichas centrales de contratación, siempre que las contrataciones realizadas por ellas, hayan observado en la preparación y adjudicación del contrato, el régimen jurídico establecido por el TRLCSP para las Administraciones públicas.

En el caso de Navarra la FNMC no ha creado de momento una central de compras.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sí la ha creado. Su Junta de Gobierno en sesión de 28 de enero de 2014, adoptó el acuerdo de crear la Central de Contratación de la FEMP, al objeto de que las Entidades Locales asociadas a ella puedan adherirse a los servicios, suministros y obras que ella adjudique, aprobando asimismo el Reglamento de la Central de Contratación de la FEMP y el modelo para adhesión de las Entidades Locales que lo deseen a los servicios, suministros y obras contratados por ella.

El Consorcio Catalán para el Desarrollo Local, integrado por varios Consejos Comarcales y la Asociación catalana de Municipios y Comarcas (ACM), tiene constituida una central de compras, desde 2009. Modificó sus Estatutos para crear un sistema de contratación centralizada, configurándolo como un servicio especializado de central de contratación con el objeto de dar servicio a los entes locales de Cataluña. Dicho Consorcio ha suscrito contratos para la compra agregada de electricidad, gas natural, vehículos, equipos informáticos, maquinaria especializada, papel de oficina, seguros, equipos informáticos, servicios de prevención de riesgos laborales, etc. Además la ACM tiene suscrito un plan de pensiones que cubre a los empleados locales de Cataluña, y ha suscrito el Acuerdo de condiciones de trabajo para los empleados de los entes locales de Catalunya de menos de 20.000 habitantes al que pueden adherirse dichos entes locales previo acuerdo en la mesa de negociación respectiva.



En general, son las diputaciones provinciales los entes que han asumido la creación de centrales de compras dentro de sus funciones propias de asistencia y cooperación a los municipios de su ámbito territorial.

En ese sentido, el Informe de Fiscalización de la contratación en el ámbito local de servicios y suministros de energía eléctrica, ejercicios 2003, 2004 y 2005, del Tribunal de Cuentas, de 26 de noviembre de 2009, incluía, entre sus recomendaciones, la de: *“Recabar, de aquellas entidades que tienen encomendada o han asumido la asistencia técnica a los Ayuntamientos —Diputaciones provinciales, asociaciones de Entidades locales u Órganos Autonómicos o Estatales—, la redacción de protocolos de actuación que faciliten el análisis de necesidades y la elaboración de pliegos tipo para la contratación de estos servicios y suministros, permitiendo minorar los costes y mejorar la calidad de los procedimientos - incluso en la determinación de sistemas de fijación de precios, haciendo homogéneas y comparables las ofertas económicas—, promoviendo con ello su contratación, en régimen de concurrencia por la totalidad de las Entidades locales”.*

Este informe del Tribunal de Cuentas, estuvo en el origen de la decisión de constituir alguna de las centrales de contratación provincial que existen en la actualidad. Ya que, el acuerdo marco sobre recursos energéticos, es el primero que han tramitado todas las centrales constituidas.

Han creado Central de Compras: las Diputaciones de Valencia, Alicante, Guipúzcoa, Badajoz, Castellón, Valladolid, Burgos, Granada, Cáceres, Álava, A Coruña, etc...

Las entidades provinciales que han creado centrales de contratación, afirman que los objetivos fundamentales son: a) la obtención de mejores precios y condiciones contractuales por economías de escala; b) simplificación de la tramitación administrativa; c) reducción de los costes administrativos y de los tiempos de adquisición.

Señalan que, la centralización de la contratación pública presenta muchas ventajas, principalmente de tipo económico pero también aporta ventajas de carácter administrativo para los ayuntamientos y para los proveedores. En concreto pueden enumerarse las siguientes: 1) Reducción de costes en la adquisición de bienes y servicios. El volumen de contratación permite a los proveedores ofrecer precios más competitivos (reducción de costes internos), de los que se beneficiarán todas las entidades adheridas al convenio. 2) Mayor transparencia en la contratación pública. 3) Reducción de burocracia administrativa, ya que es la Central Provincial de Contratación la que se encarga de la asistencia en la tramitación. Esto supone un ahorro de tiempo considerable, pero también una economía en los costes internos de las Administraciones implicadas. 4) Fomento de medios telemáticos, electrónicos e informáticos por parte de los empresarios (firma electrónica, presentación telemática de documentación). 5) Reducción de costes administrativos para las empresas. Gracias a la centralización, las empresas podrán acceder a más entidades a través de un solo proceso, lo que supone un claro ahorro para las empresas. 6) Simplicidad. Una vez puesta en marcha, la Central Provincial de Contratación se convierte en una herramienta de fácil uso para todos, posibilitando contrataciones inmediatas.



Las centrales de contratación y las técnicas de racionalización de la contratación en general, son parte fundamental del cambio tecnológico y cultural que conlleva la implantación de la administración electrónica. Si hay un ámbito en que deba y sea factible la implantación de la administración electrónica, éste es el ámbito de la contratación del sector público.

La Ley Foral de Contratos Públicos prevé que, las Administraciones Públicas de Navarra podrán asociarse con el objeto de constituir centrales de compras o adherirse a las centrales de compras ya constituidas mediante el correspondiente acuerdo de adhesión (art. 39.2 LFCP).

La creación de centrales de compras públicas en Navarra, ha sido prácticamente testimonial, por no decir que inexistente. Las centrales de compra constituyen una de las herramientas que la legislación de contratos contempla para ordenar y racionalizar la contratación en el sector público, y se consigue con ellas favorecer la simplificación administrativa además de la reducción de costes que suponen, ya que el volumen de contratación permite a las empresas proveedoras ofrecer precios más competitivos de los que se beneficiarán todas las entidades adheridas, así como una mayor transparencia y seguridad en la contratación pública.

En este sentido al Gobierno de Navarra corresponde la prestación de servicios de asistencia y cooperación jurídica, económica, administrativa y técnica al objeto de potenciar la capacidad de gestión de las entidades locales.

En relación con lo anterior, la Ley de Bases de Régimen Local prevé como competencias propias de la Diputación o entidad equivalente “la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (art. 36.1.g. LBRL).

Quizá el régimen foral no sea tan beneficioso para los pequeños municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Pamplona, 27 de octubre de 2016

Firmado electrónicamente por José Luis Ezquerro Royo
Letrado de la Cámara de Comptos de Navarra