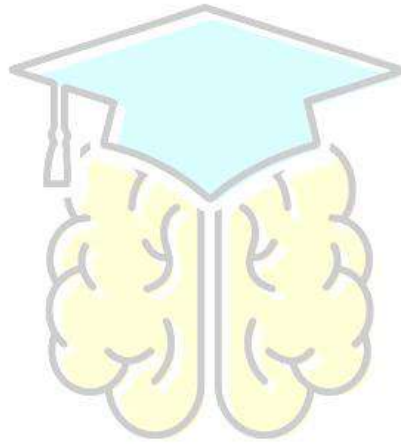


**Otras entidades locales: La comarca. Las áreas metropolitanas. Mancomunidades municipales. Las entidades locales menores.**



**OPOMANÍA**  
TU WEB DE OPOSICIONES

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Española, al referirse en el Capítulo II del Título VIII al régimen local plantea la posibilidad de que puedan crearse otras agrupaciones de municipios con independencia de los integrados en la provincia: “*Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*” (art. 141 CE). Con ello se abre la posibilidad de que junto a los entes locales territoriales por excelencia, como son los municipios, las provincias y las islas, puedan ampliarse la lista de estas entidades.

El artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985), después de referirse a los entes locales por excelencia, alude a una serie de entes que podrán gozar de la condición de entidades locales:

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios.

Por lo tanto, junto a la configuración constitucional de la organización territorial del Estado que se instituye en una distribución vertical del poder público, dividido entre entidades de diferentes nivel, el Estado (como titular de la soberanía), las Comunidades Autónomas (caracterizadas por su autonomía política) y los entes locales (con autonomía administrativa), concurren otras entidades locales, que configuran la complejidad territorial de nuestro Estado. Si bien, corresponderán a las diferentes Comunidades Autónomas la concreción de estas entidades territoriales, de acuerdo con sus propias leyes sobre régimen local, dentro de cada uno de sus territorios respectivos.

### 1.- La comarca

Teniendo en cuenta que serán las leyes de las diferentes Comunidades Autónomas en materia de régimen local las que determinen tanto la organización como las competencias de las Comarcas, las leyes básicas no delimitan sus características, sólo enuncian de una forma vaga su composición. Así, el artículo 42 LRBRL expresa que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

Las Comarcas, a tenor del artículo 3 LRBRL, gozarán de la condición de entidades locales, pudiéndoseles, por tanto, atribuir las facultades contenidas en el artículo 4 de dicha ley, a cuyo efecto sus órganos de gobierno serán titulares de las potestades administrativas enunciadas en dicho artículo. No obstante, la legislación de las Comunidades Autónomas deberá concretar qué clase de potestades deberán ejercer.

A pesar de que sean las leyes de las Comunidades Autónomas las que fijen los perfiles y contenidos de las Comarcas, la Ley de Bases concreta dos limitaciones con la finalidad de garantizar la autonomía de los propios municipios que pudieran integrarlas. La primera de ellas consiste en que la creación de una Comarca no podrá suponer la pérdida por parte de los municipios que la componen, de las competencias para prestar los servicios mínimos, enumerados en el artículo 26 LRBRL, ni privar a los mismos de su intervención en cada una de las materias enunciadas en el apartado 2 del artículo 25, es decir, las que hemos denominado como competencias propias municipales. Por lo tanto, los municipios, con independencia de la formación de una Comarca, deberán mantener sus competencias intactas. La segunda de las limitaciones, se refiere al proceso de formación de una Comarca, requiriéndose, al efecto, una serie de requisitos para que puedan constituirse legalmente, a los que nos referimos a continuación.

#### 1.1.- Procedimiento de creación y constitución de la comarca

La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la Comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

## **2.- Las áreas metropolitanas**

El artículo 43 de la LRBRL se encarga de la regulación de las llamadas Áreas Metropolitanas (A. M.):

*1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.*

*2. Las Áreas Metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.*

*3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el Área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.*

## **3.- Mancomunidades de municipios**

La Mancomunidad de municipios es otra figura asociativa, a la cual se le confiere la condición de entidad local, estando reconocida su existencia por el artículo 44 LRBRL.

Las características que califican una Mancomunidad voluntaria de municipios son las siguientes:

a) La Mancomunidad de municipios estará integrada, exclusivamente por municipios, no existiendo la posibilidad legal de que puedan mancomunarse otras entidades territoriales. Asimismo, no será necesario que los municipios que vayan a mancomunarse pertenezcan a la misma provincia, ni que existan entre ellos continuidad territorial.

b) Son asociaciones voluntarias de municipios, cuya constitución dependerá de la voluntad manifestada por cada uno de los Ayuntamientos interesados, requiriéndose, a tal efecto, el quórum de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada uno de sus Plenos respectivos. Por lo tanto, a diferencia de los entes analizados (Comarcas y Áreas Metropolitanas), la formación de estas Mancomunidades de municipios dependerá de la exclusiva iniciativa de los mismos, sin que pueda venir impuesta por la Comunidad Autónoma respectiva, tal como ocurría en los casos anteriores. La asociación debe ser voluntaria, toda vez que la asociación forzosa de municipios, establecida por la legislación anterior, no tiene acogida en el ordenamiento jurídico actual por ser contraria al mandato constitucional de la autonomía municipal.

c) La finalidad de estas Mancomunidades se orientan a la ejecución en común de obras y servicios propios de la competencia de los municipios que la componen; sin embargo, no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios, ya que en este último caso se suplantaría la capacidad de obrar de aquellos por una entidad de segundo grado, como son las Mancomunidades.

d) Los órganos de gobierno de las Mancomunidades estarán integrados por los representantes de los municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes Estatutos.

e) Los Estatutos de la Mancomunidad, que contendrán todos los elementos esenciales que le permitan su funcionamiento, serán aprobados por los respectivos Ayuntamientos, de forma definitiva.

f) Será la legislación de la Comunidad Autónoma respectiva la que determine la regulación del procedimiento de aprobación de los Estatutos de la Mancomunidad.

El artículo 44.2 LRBRL dispone que las Mancomunidades de municipios “*tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios*”. Por lo tanto, al igual que las demás figuras asociativas analizadas, las Mancomunidades gozan de la condición de entidades locales, y por tanto, se le podrán atribuir todas aquellas potestades enumeradas en el artículo 4 Ley de Bases, que sean necesarias para

el cumplimiento de sus fines, debiendo concretar las leyes de las Comunidades Autónomas, cuáles de las facultades contenidas en la citada disposición legal les será de aplicación.

### 3.1.- Procedimiento de creación

La Ley de Bases nos remite a la legislación de las Comunidades Autónomas para determinar el procedimiento de aprobación de los Estatutos. No obstante, la propia legislación local establece una serie de reglas esenciales, a las cuales se debe ajustar el procedimiento de elaboración de los citados Estatutos:

- a) Elaboración: La elaboración de los Estatutos corresponderá a los Concejales de la totalidad de los municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en una Asamblea.
- b) Audiencia pública: los proyectos de Estatuto deberán ser expuestos al público durante el plazo de un mes, a fin de que se puedan plantear las reclamaciones que se estimen oportunas.
- c) Informes: la Diputación o Diputaciones Provinciales, para los casos en que los municipios pertenezcan a diferentes provincias, deberán emitir informe sobre el proyecto de Estatuto.
- d) Aprobación: los Estatutos deberán aprobarse con el quórum de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada uno de los Plenos de los Ayuntamientos interesados.
- e) Inscripción: las Mancomunidades que se constituyan deberán inscribirse en el Registro de Entidades Locales, a fin de que se tenga constancia oficial, a nivel nacional, de cada una de las asociaciones de municipios que hayan sido creadas. Esta exigencia es ampliable a cada una de las entidades locales anteriormente analizadas (Comarcas y Áreas Metropolitanas).

### 3.2.- Contenido del estatuto

Los Estatutos de las Mancomunidades voluntarias de municipios han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, el plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

Conforme al artículo 36 del Real Decreto Legislativo 781/1986, los Estatutos de las Mancomunidades habrán de expresar al menos:

- 1º. Los Municipios que comprenden
- 2º. El lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración
- 3º. El número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de gobierno de la Mancomunidad.
- 4º. Los fines de ésta.
- 5º. Los recursos económicos.
- 6º. El plazo de vigencia.
- 7º. El procedimiento para modificar los Estatutos, y
- 8º. Las causas de disolución.

Por último, el citado Real Decreto Legislativo hace referencia a las entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas y otras análogas, disponiendo que continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía de que disfrutaban, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances.

#### **4.- Regímenes especiales municipales**

##### **4.1.- El régimen de Concejo Abierto**

La Ley de Bases de Régimen Local destina el Capítulo IV de su Título II (dedicado al municipio) al Régimen especial del Concejo Abierto.

Esta institución es un claro ejemplo de democracia directa, toda vez que el gobierno y administración de estos entes municipales corresponde a un Alcalde y a una Asamblea vecinal integrada por todos los electores.

Funcionan en Concejo Abierto:

- a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.
- b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del párrafo anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

##### **4.2.- Otros regímenes especiales**

Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.