

# Introducción

En este tema se analiza el encuadre constitucional, la regulación normativa y la organización administrativa de las Entidades locales de carácter necesario: municipio, provincia e islas.

## TEMA 11

### LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

#### 1.- La Administración Local: encuadre constitucional y regulación normativa.

La regulación constitucional de los Entes Locales la encontramos en los arts: 137 y 140 a 142 de la CE. El art:137 CE prevé: “ El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de AUTONOMIA para la gestión de sus respectivos intereses”. De dicho artículo deducimos que la Administración Local que:

- Constituye el último escalón territorial que integra la estructura del Estado, siendo así el escalón territorial inferior al de las Comunidades Autónomas y al Estado.
- Goza de AUTONOMIA para la gestión de sus propios intereses. El que los Entes Locales ostenten Autonomía para la gestión de sus respectivos intereses significa que no están subordinados jerárquicamente ni a la Administración de las CCAA ni a la Administración General del Estado, sino que tienen reconocida una esfera de intereses propios sobre los cuales tienen competencias para su gestión, aunque tales competencias no se establezcan en la CE sino que sea el legislador ordinario el encargado de regularlas.

Esta Autonomía que la CE`78 reconoce a los Entes Locales ( municipio, provincias e islas) constituye una GARANTIA INSTITUCIONAL. Esta garantía institucional supone:

- la necesidad de que el Estado se organice en Provincia, Municipios e Islas.
- La autoselección de sus órganos de gobierno.
- La capacidad para representar y gobernar los intereses de la comunidad que integran esta Entidades.
- La potestad reglamentaria.
- La suficiencia económica para el ejercicio de sus competencias. Esta suficiencia económica implica, como expresa el art: 142 CE, que los Entes Locales pueden valerse de recursos propios o que provengan de otras Administraciones

públicas.

Dicha Autonomía Local puede ser garantizada por el TC frente a Leyes o Normas con rango de Ley estatales y autonómicas que lesionen dicha Autonomía constitucionalmente garantizada. Para ello en 1999 se reforma la LOTC`79 incluyendo el Conflicto en defensa de la Autonomía Local (Título IV, Cap.IV; arts. 75 bis y ss), que puede ser promovido por los municipios o provincias afectados siempre que resulten ser suficientemente representativos de los intereses locales que se lesionan con dichas leyes estatales o autonómicas.

Pese a esta autonomía la regulación de la Administración Local viene encomendada al Estado y a las CCAA. Así, al Estado le corresponde aprobar la legislación básica sobre régimen local según el art: 149.1.18 CE, que establece como competencia exclusiva del Estado la regulación de las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*” ( y las Corporaciones Locales en tanto que Administraciones públicas es competencia del Estado su regulación básica). De esta forma, la legislación de desarrollo y ejecución de esa legislación básica corresponde a las CCAA en los términos asumidos en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La Legislación Básica sobre el régimen local la constituyen:

- la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local – Ley 7/85, de 2 de abril, modificada por la Ley 11/99, de 21 de abril, por la Ley 57/03, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, entre otras.
- Determinadas disposiciones del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril de 1986 ( las que señala el D.Final 7ª), que aprueba el Texto Refundido de la disposiciones vigentes en materia de régimen local.
- La Ley de Haciendas Locales.

La legislación sobre régimen local dictada por el Estado se completa por los Reglamentos de desarrollo de esas leyes: el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales ( RD 1372/86, de 13 de junio de 1986), y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades Locales ( RD 2568/86, 28 de noviembre de 1986).

Desarrollar esa normativa básica es competencia de las CCAA mediante la legislación autonómica. Así, la CA de Andalucía ha ejercido su competencia para el desarrollo de la legislación estatal básica sobre Entidades locales al aprobar diversas leyes sobre materia de régimen local, aunque no cuenta como otras CCAA con una Ley sobre Administración Local (v.gr.Cataluña, Galicia, Madrid, Aragón...):

- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía: ley con la que se regula la autonomía de los Entes locales andaluces, para ello se alude: a las competencias municipales, a las relaciones con la Adminx Autonómica, a la prestación de servicios locales y la demarcación municipal.
- La Ley de Bienes de las Entidades Locales de 1999 y su reglamento de desarrollo de 2006.

Por último, junto a la legislación estatal y autonómica sobre régimen local nos encontramos con las normas que pueden dictar los Entes Locales, fruto de la Autonomía Local( normas siempre reglamentarias, nunca leyes) que no son otras que las ordenanzas y los reglamentos.

## **2.-Clases de entidades locales: Entidades de carácter necesario:**

Las Entidades Locales, a las que se refiere el art:3 de la LBRL, pueden clasificarse según su carácter imperativo (de existencia obligada) o o dispositivo (pueden o no existir):

\* Son entidades locales de carácter imperativo:

- el Municipio,
- la Provincia,
- las Islas.

\* Son entidades de carácter dispositivo:

- Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas y reconocidas por las CCAA( v, gr, Caserios, parroquias, aldeas, pedanías...),
- Las Comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios, instituidas por las CCAA.
- Las Areas Metropolitanas,
- Las mancomunidades de municipios.

### **A- EL MUNICIPIO**

En el municipio vamos a explicar su estructura orgánica y régimen de funcionamiento y las competencias municipales.

#### **a).- Estructura orgánica y régimen de funcionamiento.**

Todo municipio está integrado por tres elementos: el territorio, la población y la organización (art.11 LBRL)

-El territorio (*art.12-13 LBRL; art.89 y ss Ley 5/10, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía*): Denominado término municipal, es el espacio físico sobre el que el municipio ejerce sus comps. Es un elemento esencial en orden a la determinación de la scompetencias de sus órganos de gobierno.

El problema principal en cuanto al territorio es el de sus posibles modificaciones o alteraciones, al que se refieren los arts.12 y 13 LBRL; arts.2-12 del TRRL. Esta materia se encuentra regulada en Andalucía en la Ley de Autonomía Local de 2010.

- La población(*art.15-18 LBRL*): Es el colectivo de personas delimitado de forma objetiva por la posesión de un vínculo especial con el municipio, vínculo constituido por la residencia en el término municipal. O sea, el colectivo de personas unidas a un municipio por un vínculo objetivo la residencia. Ostentan la condición de vecino toda persona ( español o extranjero) inscrita en el Padrón Municipal. Es obligatoria la inscripción de toda persona que viva en España en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente; quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón Municipal constituye la población del municipio ( art: 15 LBRL).

-La organización municipal (*art.19 y ss LBRL; art. 109 y ss Ley de Autonomía Local de Andalucía*). Los municipios pueden organizarse de dos formas: en Ayuntamiento y en Concejo Abierto. No obstante, existen regímenes especiales de organización municipal en determinados municipios.

- ***El Concejo Abierto.***

La CE en su art:140 establece como otra forma de organización frente al Ayuntamiento, el Concejo Abierto, estableciendo que una Ley regulará las condiciones en que este proceda. Así, siguiendo el mandato constitucional, la LBRL se refiere al Concejo Abierto en el art: 29. Su rasgo esencial consiste en que todos los vecinos constituidos en Asamblea o Concejo Abierto son el órgano fundamental de estos municipios o entidades inframunicipales, sustituyendo así al pleno.

- ***El Ayuntamiento.***

El elemento clave de la estructura municipal es el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado al que corresponde el gobierno y la administración municipal. Desde la reforma de la LBRL por la Ley 11/99 de 21 de abril y por la Ley de modernización de la Administración local de 2003 la estructura organizativa de los Ayuntamientos se rige:

- \* En el régimen ordinario municipal: por los arts.19 y 20 de la LBRL.
- \* En el régimen de grandes municipios, por el Título X (artds. 121 y ss)

Según esa regulación contenida en la LBRL la estructura organizativa de los municipios es la siguiente:

- El pleno, el Alcalde, los tenientes de Alcalde, que deben existir en todos los municipios.
- La Junta de Gobierno debe existir en todos los ayuntamientos con más de 5000 hbs, o en los de menos número de habitantes cuando así lo disponga el Reglamento orgánico del municipio

o así lo acuerde el pleno del Ayuntamiento.

-Órganos complementarios de los anteriores. Concretamente órganos o comisiones que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como, el seguimiento de la gestión que realiza el Alcalde. Estos órganos o comisiones sólo existen cuando se den dos requisitos:

- Que se trate de municipios de más de 5000 hbs o de población menor en que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno.
- siempre que la legislación autonómica sobre Admx local no prevea otra forma organizativa (podemos denominar a estos órganos como complementarios-obligatorios de los anteriores, salvo que las CCAA prevean otro tipo de organización complementaria.

-La Comisión Especial de Cuentas ( art.116 LBRL): existe en todos los municipios

-La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (art.20 y art. 132 LBRL): es un órgano de participación y defensa de los derechos de los vecinos; está formado por representantes de todos los grupos políticos. Existe en grandes municipios, y en aquellos en que así se establezca en su Reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno.

-Los Distritos (art.128 LBRL): son órganos de gestión desconcentrada, que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. Existen en los grandes municipios.

-El Consejo Social de la Ciudad: existe en grandes municipios. Está formado por organizaciones representativas de organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos (art.131 LBRL)

-Además de estos órganos las legislaciones de las CCAA sobre Admx Local pueden establecer otra organización complementaria, otros órganos complementarios de los anteriores ( pueden ser dichas comisiones de consulta y control, Juntas de Distrito, Concejales delegados, órganos desconcentrados o descentralizados, etc). Así, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA establece que el municipio PODRÁ organizar espacialmente el término municipal en CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES, que podrán ser (109 y ss):

\* Desconcentradas: distritos, barrios, pedanías u otra denominación análoga. Carecen de personalidad jurídica propia, y se crean y suprimen por acuerdo del Pleno del Ayto adoptado por mayoría absoluta.

\* Descentralizadas: que podrán ser entidades vecinales ( para la gestión descentralizada de servicios locales de interés general y ejecución de obras de la comp. Municipal que asumen por delegación del Ayto) o entidades locales autónomas ( entidades locales creadas para el gobierno y la administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de comps propias y las que puedan serle transferidas por el Ayto). Gozan de personalidad jurídica propia.

A su vez, los propios municipios pueden establecer otros órganos complementarios en su reglamentos orgánicos, siempre que respeten lo previsto en la LBRL(art.20) y en la Leyes autonómicas.

-El Pleno.

Está constituido por los concejales, uno de los cuales asume la posición de Alcalde. El número de concejales es variable en función del número de residentes. Las competencias del pleno han sido retocadas por la Ley 11/99, de 21 de abril en aras de reforzar el carácter de órgano de control del Alcalde y eliminar así comps de tipo ejecutivo que dejan en mano de aquel. Dichas competencias vienen descritas en el Art:22 de la LBRL y en el art. 123 para los grandes municipios, correspondiendo la decisión de las grandes cuestiones y el ejercicio de las potestades administrativas básicas.

-El Alcalde.

Es el presidente de la Corporación Municipal. Es elegido tras la celebración de elecciones por y entre los concejales ( aunque el art: 140 CE admite que sea elegido por los concejales o por los vecinos, el legislador ordinario ha descartado esta última posibilidad). Sólo pueden ser candidatos los concejales que encabezaron las lista electorales ( o sea, el primer puesto en la lista electoral de su partido). Para ser elegido en primera votación : el candidato requiere la mayoría absoluta de los votos, en caso de no obtenerla será designado el cabeza de la lista más votada, y en caso de empate se resolverá por sorteo (art.196 LOREG`85).

El cese , además, de por fallecimiento, enfermedad o dimisión, el Alcalde puede cesar a causa de una moción de censura constructiva ( art: 197 LOREG) o por votación en contra de una cuestión de confianza, que debe presentarse vinculada a la aprobación del Presupuesto, del Reglamento orgánico, de ordenanzas fiscales o aprobación de instrumentos de planeamiento de ámbito municipal (art: 197 bis LOREG).

Las funciones y comps han sido notablemente potenciadas por la Ley 11/99, de 21 de abril de reforma de la LBRL, tanto en lo que se refiere a las comps expresamente atribuidas como por la asignación de las residuales que no estén atribuidas a otros órganos de la Corporación. Dichas funciones se recogen en el art: 21 y art. 124 para los grandes municipios, de la LBRL.

-El Teniente de Alcalde (art.23.3 ; 125 LBRL).

Todos los municipios deben contar con un Teniente de Alcalde aunque pueden ser varios, dependerá de lo que establezca su Reglamento orgánico. En caso de existir varios T de Alcalde estos se enumeran: primer TA, segundo TA... Son designados cesados libremente por el Alcalde de entre los miembros de la Junta de Gobierno, y donde esta no exista de entre los Concejales. Su función es sustituir al Alcalde en caso de ausencia, vacante o enfermedad y auxiliarle en sus funciones.

**-La Junta de Gobierno (art.23; 126 y 127 LBRL):** está compuesta por el Alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel dando cuenta al pleno. Este órgano solo existe en los municipios que tengan más de 5000 residentes o en aquellos en que así se prevea en su reglamentos

orgánicos o así lo apruebe el pleno.

Sus funciones se centran en la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones, no ejerciendo otras más que las que le delegue el alcalde u otros órganos municipales, o le atribuyan las leyes.

### **b).- Las competencias municipales: tipos de competencia y su forma de ejercicio.**

La CE no ha definido cuales sean la materias en que la Admx Local puede ejercer comps, aspecto que ha remitido al legislador estatal y autonómico en sus respectivos ámbitos competenciales; tan sólo ha reconocido la Autonomía para la gestión de los intereses locales, lo que exige de la atribución de comps.

Así, las competencias municipales sobre las distintas materias serán las que le atribuyen a los entes locales las Leyes estatales y las Leyes de las CAs, como se deduce del art: 2 de la LBRL, que reconoce el derecho a *la participación municipal en cuantos asuntos afecten a la esfera de los intereses de la comunidad vecinal*, para lo cual la legislación del Estado y de las CAs deberá atribuirles las correspondientes competencias.

El legislador estatal renuncia a realizar un reparto de comps, a atribuir una lista de materias de comp exclusiva de la Admx local, sino que opta por un criterio participativo, o sea, el legislador estatal y autonómico debe garantizar una cuota de participación competencial en las materias que son de comp estatal o autonómicas respectivamente. Sin embargo, ante el peligro de que el legislador futuro vaciara de comps a las Entidades Locales, la LBRL establece como medidas cautelares:

- el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus comps, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

- Se establecen una serie de materias donde necesariamente la Ley estatal o CCAA deberá atribuir comps al municipio, según la capacidad de gestión de las Entidades Locales y el acercamiento de la gestión adva a los ciudadanos ( art: 25.2 LBRL): en cuanto a la seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico, protección civil, prevención y extinción de incendios, disciplina urbanística, protección del medio ambiente, abastos, mataderos, ferias, mercados, salubridad pública, cementerios y servicios funerarios, suministro de agua, alumbrado público, transporte de viajeros, enseñanza...etc.

- Se establece en el art: 26 LBRL la enumeración de una serie de servicios de prestación obligatoria, son los servicios mínimos, que se deberán prestar en función del número de habitantes.

Al margen de estas comps los municipios pueden realizar activs complementarias propias de otras Adms públicas y, en particular, las relativas a educación, la sanidad y la protección del medio ambiente (art.28 LBRL).

*Tipos de competencias y su forma de ejercicio.*



El Art: 7 de la LBRL establece dos tipos de competencias:

-Las competencias propias: son aquellas cuya titularidad las leyes estatales o autonómicas reguladoras de los diferentes sectores de la acción administrativa, atribuyen al municipio. El régimen de su ejercicio se establece en el apdo:2º del art:7, estas competencias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

-Las competencias delegadas: las comps atribuidas a los entes locales por delegación se ejercerán en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad, que en todo caso habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local ( art: 7.3 LBRL). El art: 27 LBRL regula la delegación a los municipios de comps de la Administración General del Estado, autonómica o local, buscando siempre la eficacia de la gestión pública y la mayor participación ciudadana.

Cuando la Administración que recibe la delegación no cumpla los condicionamientos impuestos en el acuerdo de delegación, la Administración delegante podrá revocarla o ejecutar por sí misma las competencias delegadas en sustitución del municipio.

En Andalucía las competencias de los entes locales, además de venir reguladas en LBRL, en los términos analizados, se recogen en el art. 92 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y se desarrollan en la Ley de Autonomía Local de 2010 (art. 6 y ss). La Ley de Autonomía local distingue entre competencias propias de los municipios ( ordenación, gestión y disciplina urbanística; planificación programación y gestión de viviendas; gestión de servicios sociales; servicios sobre el ciclo integral del agua; servicio de alumbrado público; entre otros); y competencias que les transfiera ( art.17) o delegue la CCAA (art.19).

### **B).- LA PROVINCIA ( art: 141 CE y 31 y sptes LBRL).**

La Provincia se constituye por la agrupación de municipios. Su origen histórico se halla en la división que en 1833 hizo Javier de Burgos. El art:141 CE establece dos notas básicas de la Provincia:

- es una entidad local con personalidad jurídica propia,
- y, a la vez una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (v, gr, sede de la Administración periférica : subdelegado del Gobierno).

Como Entidad Local, la Provincia tiene constitucionalmente garantizada su propia esfera de intereses, de carácter supramunicipal, sin embargo, no están tan nítidamente definidos como los municipales.

#### a)Elementos de la estructura provincial.

-*El territorio*: el territorio provincial comprende los términos de los municipios integrados en la provincia. Cualquier modificación de los límites provinciales requiere la aprobación de una Ley orgánica (art: 141 CE).

-*La población*: integra la propia de todos los municipios de la provincia.

- *La estructura orgánica* (art.32, ss de la LBRL) .



La estructura orgánica básica de la provincia a sido objeto de nueva regulación con la Ley 11/99 de modificación de la LBRL, tratando de potenciar la figura del Presidente. Así, el órgano de gobierno de la Provincia lo constituye la Diputación que se compone de los siguiente órganos:

-El Presidente, los vicepresidentes, la Junta de Gob, y el Pleno existen en todas las Diputaciones Provs.

-Asimismo existirán en todas las Diputaciones órganos de consulta y de control, que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Comisión y los Diputados delegados, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito.

-El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establecen y regulan por las propias Diputaciones. No obstante, las leyes de las CAs sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la anterior.

- **El Pleno de la Diputación Provincial.**

Es el máximo órgano de gobierno de la Provincia , del que proceden y forman parte: su Presidente y los Diputados.

-Composición: se compone de Diputados provinciales; el número de diputados se determina según la LOREG entre un número mínimo de 25 y un máximo de 51, en función de la población ( LOREG`85). La designación democrática de los Diputados no se realiza en base a elecciones directas, sino por un sistema que, en esencia supone una extrapolación de los resultados electorales producidos en la elección a concejales de los Ayuntamientos de la Provincia, de ahí que los Diputados deban reunir la condición de concejales en los ayuntamientos de la Provincia.

-Las competencias: se recogen el art: 33 de la LBRL.

- **El Presidente** de la Diputación.

Es elegido por los Diputados ente ellos por mayoría absoluta en 1ª votación y simple en 2ª. Está sujeto a la pérdida de la confianza mte moción de censura, y puede plantear la cuestión de confianza.

-Sus competencias se prevén en el art: 34 LBRL.

- **La Junta de Gobierno (art.35 LBRL):** Se integra por el Presidente y los Diputados provinciales que éste nombra y cesa libremente, en número no superior al tercio de los miembros de la Corporación. Carece de competencias decisorias propias, su tarea es la asistencia al presidente en el ejercicio de sus atribuciones, y aquellas otras que le delegue el Presidente y otros órganos provinciales. Es, pues, un órgano de apoyo al Presidente.

b).- Régimen competencial (arts.36 y 37 LBRL).

La LBRL ha definido unas comps muy reducidas , dejando a la legislación autonómica la tarea de completarlas. Dos son fundamentalmente las comps asignadas (art: 31.2 LBRL):

- la cooperación y asistencia a los municipios en el desempeño de los servicios obligatorios municipales,
- la participación en la coordinación de la Administración Local con la CA y la del Estado.

-Tipos de competencias provinciales:

- Propias: son comps propias de la Diputación las que en tal concepto les atribuya la legislación del Estado o de las CCAA en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso: - la coordinación de los servicios municipales entre sí, que garantice su adecuada prestación; - la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica u de gestión; - la prestación de servicios públicos supramunicipales y supracomarcas (art.36 LBRL).

- Delegadas: El art: 37 de la LBRL prevé que el Estado y las CCAA pueden delegar sus comps en las Diputaciones provinciales. Sin embargo, la delegación que haga el Estado está limitada a comps de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios y siempre previa consulta e informe de la CA respectiva.

**C).- LA ISLA (art.41 LBRL; DA 14 LBRL)**

Las Islas del Archipiélago Canario cuentan con una organización local especial, el Cabildo Insular ( art: 41.1,2 LBRL), creado por Ley 11 de julio de 1912 y reafirmado en el art: 141.4 CE que extendió el mismo régimen a las Islas Baleares, con el nombre de Consejo Insular. A los cabildos Insulares de Canarias y a los Consejos Insulares de Baleares se refiere el art: 41 de la LBRL, y los arts: 74-76 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades

Locales.

### 3.- Otras Entidades Locales.

#### A.- Entidades Supramunicipales: la comarca y las Areas Metropolitanas.

- La Comarca (art.42 y ss LBRL)

Se prevé en los arts: 141.3 CE donde se dice que “ podrán crearse agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” , y en el art: 152.3 CE que establece que “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”. La LBRL se refiere a la Comarcas en el art: 42.

-*Creación*: la creación de las comarcas corresponde a las CCAA, las cuales elaborarán la legislación que las regule (art: 42 LBRL) 1.

-Características:

- la comarca es una entidad local con personalidad jurídica propia, creada para la gestión de unos intereses comunes a varios municipios situados en la misma zona, definida por lazos geográficos, económicos y culturales propios.
- La comarca es una entidad supramunicipal que participa de una naturaleza híbrida a medio camino entre los municipios que la integran y la provincia en la que se encuadra.

-*Procedimiento de creación ( art: 42.2 LBRL)*:

- La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios municipios interesados. No pudiéndose crear si a ello se oponen expresamente las 2/5 partes de los municipios que debieran agruparse en ella, siempre que en este caso, tales municipios representen al menos la 1/3 del censo electoral del territorio correspondiente.
- Cuando la comarca debe agrupar a municipios de más de una provincia será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales municipios. (art. 5 del EEA se refiere a municipios de una misma Prov).
- Corresponde a la Ley autonómica determinar: el ámbito territorial de las comarcas; la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, que representarán a los ayuntamientos que agrupen y las competencias y recursos económicos que se les asignen.

- Las áreas Metropolitanas.

Son entidades locales que gozaron de gran predicamento en épocas muy recientes, en especial como organizaciones para la gestión de compo urbanísticas y servicios comunes a los municipios integrados en las grandes conurbaciones urbanas.

Las Areas Metropolitanas se definen en el art: 43 de la LBRL como : “ entidades locales integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”.

Su regulación se remite a las CCAA imponiendo la LBRL unicamente algunas reglas como la audiencia de la Administración del Estado, a las Diputaciones y a los Ayuntamientos implicados; la representación de todos los municipios integrados en el Area en los órganos de gobierno y la justa distribución de las cargas entre ellos.

### **B.- Entidades Inframunicipales (art.45 LBRL, art.112 y ss LAL de 2010).**

Tradicionalmente se ha reconocido la existencia de Entidades Locales para la administración de los intereses públicos locales en los núcleos de población dispersos y direncialdos del núcleo en el que se asienta la capitalidad del municipio. Su denominación tradicional es la de caseríos , parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, etc. La creación de estas entidades se atribuye a la Comunidad Autónoma, siguiendo un procedimiento en el que se incluye la audiencia del ayuntamiento en el que se encuadra la Entidad.

Su organización, como regla general, integra un Alcalde de elección directa ( aunque su denominación no se impone por la LBRL , su nombre tradicional es el de Alcalde Pédaneo), y un órgano colegiado ( compuesto como mínimo de dos o un máximo de un tercio del número de concejales del Ayuntamiento) designado entre los vecinos de la Entidad atendiendo a los resultados de las elecciones municipales, salvo que se prevea o esté establecido tradicionalmente el régimen de Concejo Abierto.

La Ley de Autonomía local de Andalucía regula como entidades inframunicipales, que gozan personalidad jurídica propia:

- las entidades vecinales, entidades locales de gestión descentralizada de servicios locales de interés general y ejecución de obras de la competencia municipal que asumen por delegación del Ayto. Deben contar con una Junta Vecinal, que se integra por la Vocalía-Presidencia y las vocalías.

-Las entidades locales autónomas, como entidades locales creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de compo propias y las que puedan serle transferidas por el Ayuntamiento. Como órganos de gobierno contará con una Junta Vecinal y la Presidencia de la entidad local autónoma, elegida directamente por la vecindad.

En esta Ley se regula quién ostenta la iniciativa para su creación , el procedimiento de creación, las competencias que les corresponden y su régimen de organización y funcionamiento.

### **C.- Las mancomunidades de municipios (art.44 LBRL; arts.63 y ss LALA de 2010)**

Las mancomunidades tienen un carácter asociativo, creándose pues de forma voluntaria por los municipios para la gestión común de servicios u obras de su competencia. Dicha asociación, para crear un nuevo ente local de naturaleza institucional, puede realizarse incluso entre municipios de distintas provincias.

Sin perjuicio de lo que puedan legislar sobre este tipo de Entidad local las CCAA, la norma fundamental de estos entes es su Estatuto, en el que debe constar la denominación de la mancomunidad , su ámbito territorial, su objeto o finalidad, las compes que se le atribuyen, órganos de gobierno ( que deberán ser representativos de los Ayuntamientos mancomunados), reglas de funcionamiento, régimen de recursos económicos y plazo de duración de la Entidad.

La mancomunidad tiene personalidad jurídica propia e independiente de la de los municipios que la crean. El proceso de su creación se regula por la legislación autonómica, aunque el art: 44 LBRL fija algunos criterios básicos relativos a la aprobación de sus Estatutos. La elaboración o modificación de sus estatutos corresponde a una Asamblea integrada por todos los Concejales de los municipios que se asocian. Una vez elaborado el proyecto de Estatuto se somete a informe de la Diputación o Diputaciones correspondientes, y finalmente los Plenos de todos los Ayuntamientos deben aprobar el Estatuto. Similar procedimiento debe seguirse en el caso de supresión de la Mancomunidad.La LALA configura las mancomunidades como entidades locales de cooperación territorial.

Están prohibidas las Mancomunidades de Provincias, dado que ello supondría crear un nuevo escalón supraprovincial en un espacio que el legislador reserva en exclusiva para las Administraciones de las CAS ( DT9ª LBRL).

### **D.- Los consorcios (art. 87 LBRL; art. 78 LALA)**

La Doctrina considera los consorcios como una Entidad institucional o instrumental que es creada por varias Administraciones públicas. Los consorcios son entidades, dotadas de personalidad jurídica, que constituyen diversos Entes públicos de naturaleza territorial o institucional que pertenecen a escalones de la Administración pública distintos ( estatal , autonómico o local); aunque, también, se prevé en la legislación local que puedan integrarse en ellos entidades privadas. Surgen para la realización de fines de interés común, que normalmente se concretan en la gestión de servicios, de bienes o de obras, que entran en la comp de los diversos Entes públicos que integran el Consorcio. Por ello, tienen una clara finalidad de coordinación y cooperación que se resuelve en una nueva estructura organizativa a la que , en cualquier caso, se le va a encomendar la realización por ella misma de aquellas actividades relacionales con comps compartidas o concurrentes de los Entes públicos que constituyen el

consorcio, buscando la optimización de las prestaciones a realizar.

A los consorcios que se creen para gestionar convenios realizados entre la Administración General del Estado y las CCAA se refiere el art: 6.5 de la LRJAP-PAC de 1992, mientras que los convenios celebrados entre la Administración General del Estado o las CCAA con los Entes locales se refiere el art: 57 y 87 LBRL. Sin embargo, la regulación fundamental de cada consorcio se recoge en sus Estatutos. En ellos se determinan: los fines para los que se crean, su organización y el régimen de funcionamiento y financiero. En sus órganos de gobierno participan en la proporción que se establezca representantes de todas las Entidades públicas consorciadas y , en su caso , de las Entidades privadas.

La legislación local ( art: 87 LBRL y 110 del TRRL) , aunque prevé la posibilidad de integración de Entidades privadas en el consorcio, impone el requisito de que se trate de *entidades sin ánimo de lucro* que persigan fines de interés público concurrente con el de las Administraciones públicas que forman parte del consorcio, y por lo demás se limita a recoger los principios generales que hemos analizado anteriormente.