Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 285-307
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L11
© Diana Santiago Iglesias
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 11

ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS LOCALES

Diana Santiago Iglesias
Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. LA PLANTA LOCAL.—2. EL SISTEMA COMPETENCIAL.—3. LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—4. EL MUNICIPIO: 4.1. Definición legal; 4.2. Territorio y población; 4.3. Competencias; 4.4. Organización.—5. LA PROVINCIA: 5.1. Naturaleza jurídica; 5.2. Territorio y población; 5.3. Competencias; 5.4. Organización.—6. LA ADMINISTRACIÓN INSULAR.—7. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA.—8. OTRAS ENTIDADES LOCALES: 8.1. Entidades locales de ámbito territorial supramunicipal: *8.1.1. Comarcas; 8.1.2. Áreas metropolitanas; 8.1.3. Mancomunidades;* 8.2. Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.—9. LOS SECTORES PÚBLICOS LOCALES: 9.1. Conceptos; 9.2. Tipología de entes.—10. BIBLIOGRAFÍA: 10.1. Bibliografía citada; 10.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. LA PLANTA LOCAL

1. La planta local puede definirse como el **conjunto de Administraciones locales** que actúan sobre un territorio. Entre los caracteres que definen la planta local española, la doctrina coincide en señalar: su composición por una gran variedad de entes; el alto número de entidades que la integran y la existencia de varios modelos de municipio.

2. Respecto de su composición por una **gran variedad de entes**. El Estado español, según el artículo 137 de la Constitución Española CE, se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas. A nivel local es posible distinguir tres subniveles: de un lado el municipal y supramunicipal, ambos de existencia constitucionalmente necesaria y, de otro lado, el inframunicipal, creado por el legislador. Estos tres subniveles se describirán sucintamente, a continuación, sin perjuicio de realizar una exposición más detallada de las diferentes entidades que los integran en los siguientes apartados.

3. Dentro del **nivel supramunicipal**, la Constitución garantiza, como se verá, la existencia y la autonomía de la **provincia** y de la **isla**, dejando abierta la posibilidad para el legislador estatutario u ordinario de crear otras entidades locales, de carácter facultativo, al amparo de los artículos 141.3 CE —"se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia"— y 152.3 CE —"mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica"—.

4. En el ámbito de los **ordenamientos jurídicos autonómicos**, los distintos estatutos de autonomía prevén la creación de entidades supramunicipales, entre las que cabe citar las **comarcas**, las **áreas metropolitanas** o las **mancomunidades** de municipios, a las que configuran, en ocasiones, con carácter necesario y, en otras, con carácter potestativo, dejando su creación efectiva en manos del legislador ordinario.

5. Así, por ejemplo, mientras la **comarca**, según el artículo 40 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), es una entidad potestativa en esta comunidad autónoma, en Cataluña, de acuerdo con el artículo 83.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EACat), esta tiene carácter necesario. La nota común a todas ellas, dejando a un lado la provincia, es la diversidad, al descansar su configuración en los estatutos de autonomía y en la legislación autonómica de régimen local (GALÁN, 2017: 398-400).

6. El hecho de que las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades no estén impuestas por el Estado no significa una abstención total de regulación estatal. La **legislación básica de régimen local** configura a las comarcas y a las áreas metropolitanas como entes locales supramunicipales, dejando en manos de las comunidades autónomas, de conformidad con lo dispuesto en dicha ley y en los respectivos estatutos de autonomía, su creación, así como la de otras entidades que agrupen a varios municipios (arts. 42 y 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL). Asimismo, reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades, a las que atribuye también la condición de entidad local supramunicipal, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44 LBRL).

7. Dentro del **nivel inframunicipal**, se encuentran aquellas entidades cuya creación se puede producir al amparo de lo dispuesto en los artículos 141.3 y 152.3 CE y, en su caso, en los estatutos de autonomía y en la legislación básica y autonómica de régimen local, entre las cuales cabe citar las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (en adelante, EATIM). Es el caso de las parroquias gallegas, directamente previstas por el artículo 27 EAG.

8. Respecto del **alto número de entidades** que integran la planta local española hay que mencionar que, de acuerdo con la información proporcionada por el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, forman parte de la planta local española: 8.132 municipios; 50 provincias; 3.676 EATIMES; 961 mancomunidades; 83 comarcas; tres áreas metropolitanas; y 50 agrupaciones de diferente tipo.

9. Además, la planta local española presenta **varios modelos de municipios**. Están, de un lado, los denominados municipios de **gran población**, que se identifican tomando como criterio principal su número de habitantes (según el art. 121 LBRL, podrían incluirse en este grupo ciudades de más de 75.000, siempre que cumplan determinadas condiciones) y, de otro lado, un alto número de municipios de **tamaño mediano y pequeño**.

10. Si se atiende a la proporción que estos últimos representan sobre el número total, puede afirmarse que la planta local española se construye sobre un modelo de pequeños municipios. Sin embargo, hay que destacar que estos se distribuyen de forma desigual entre comunidades autónomas y que sus características, teniendo en cuenta su población, su actividad económica predominante, o su ubicación —rural o urbana— son notablemente diferentes. Aproximadamente el 85 por 100 de los municipios españoles no alcanza los 5.000 habitantes y, de ellos, el 60 por 100 no supera los 1.000. Sin embargo, cabe señalar que en este grupo de pequeños municipios coexisten realidades muy diferentes, siendo posible identificar: un subgrupo comprendido por aquellos situados en el litoral mediterráneo y en los archipiélagos canario y balear, que ven multiplicada su población en determinados períodos del año; un segundo subgrupo integrado por aquellos situados, sobre todo, en la meseta central, cuya densidad de población es muy reducida; y un tercer grupo de municipios que, a pesar de su pequeño tamaño, forman parte de una trama urbana continua, integrando un anillo metropolitano (ORDUÑA, 2021: 38).

11. La **configuración de la planta local** ha sido objeto de un intenso **debate doctrinal** que, todavía hoy, continúa abierto. La diversidad de la planta municipal ha tenido su reflejo en el ámbito jurídico, en el cual el legislador básico estatal ha ido introduciendo, a lo largo de las últimas décadas, **regímenes especiales** aplicables a los denominados municipios de gran población, tendencia que parece querer extenderse ahora al régimen jurídico de los municipios de menor tamaño, al incluir la aprobación de un régimen especial para aquellos municipios pequeños o en riesgo de despoblación entre las medidas a adoptar en el marco de la Estrategia Nacional frente al Reto Democrático. En concreto, la mencionada propuesta de reforma de la legislación básica de régimen local supondría un cambio en la línea de respuestas propuestas hasta el momento para abordar los problemas de la planta local española, ya que en lugar de eliminar los municipios pequeños se estaría tratando de potenciarlos, con medidas destinadas a que sus vecinos mantengan su residencia en ellos e, incluso, de que se fijen nuevos habitantes, reequilibrando la distribución de población actual entre el campo y la ciudad. Esta solución no ha recibido un respaldo doctrinal unánime, continuando el debate sobre la necesidad de romper la homogeneidad tradicional del régimen local español, alterado muy puntualmente empleando criterios poblacionales, y sobre el modo más adecuado para introducir esa diversidad de regímenes jurídicos municipales (VELASCO, 2020: 27; CARBONELL, 2021: 68; ALMEIDA, 2023: 59). De acuerdo con Velasco, dos podrían ser las estrategias normativas a seguir: la primera consistiría en llevar a cabo una reestructuración general de los gobiernos locales en el ámbito rural (planta municipal, funciones provinciales, consorcios y mancomunidades); y, la segunda, más modesta, abordaría una modificación selectiva del régimen jurídico de los ayuntamientos pequeños, a fin de mejorar su capacidad de gestión (VELASCO, 2022: 29). Habrá que esperar para ver si cristaliza este intento de reforma de la legislación básica y en qué sentido lo hará, en su caso. Por el momento, se ha avanzado en esta línea con la reforma de la LBRL llevada a cabo por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, que introduce expresamente el principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios (art. 25.6 LBRL) (*infra* § 11. 30).

2. EL SISTEMA COMPETENCIAL

12. La competencia para la regulación de las diferentes entidades que integran la planta local reside, en primera instancia, en el legislador estatal, al que corresponde dictar la **legislación básica** de aplicación en esta materia, en virtud del alcance que el

Tribunal Constitucional ha dado al artículo 149.1.18 CE, entendiendo comprendido el régimen local dentro del listado de materias contenido en dicho precepto. A las comunidades autónomas corresponde, conforme a sus correspondientes estatutos, la competencia legislativa de desarrollo de las leyes estatales y la ejecución legislativa.

13. **Inicialmente**, las comunidades autónomas asumieron en sus estatutos **niveles competenciales diversos** sobre sus entidades locales. Por ejemplo, el País Vasco, al amparo del artículo 151 CE, asumió competencias "exclusivas" sobre régimen local, sin perjuicio de las posibles leyes básicas estatales (art. 10.4 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, EAPV). En cambio, la Comunidad de Madrid asumió competencias exclusivas mucho menores (sólo sobre alteración de términos municipales: artículo 26.2 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, EACM), así como las imprecisas "funciones de desarrollo" que le transfirieran las leyes estatales (art. 27.2 EACM). Progresivamente, mediante reformas estatutarias y la labor homogeneizadora del Tribunal Constitucional, se puede afirmar hoy que todas las comunidades autónomas son competentes por igual para el **desarrollo legislativo** de la legislación básica estatal y su ejecución.

14. Son numerosos los pronunciamientos del **Tribunal Constitucional** respecto del alcance de la **competencia estatal** en materia de régimen local. A modo de ejemplo, *vid*.: SSTC 214/1989, 31/2010; 103/2013 o STC 41/2016. En líneas generales, la jurisprudencia constitucional ha definido la competencia básica estatal de forma asimétrica, en función del tipo de entidad local y del objeto de regulación. Así, la competencia básica estatal es más extensa e intensa para las entidades locales constitucionalizadas (municipio, provincia e isla) que para las demás entidades locales (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y EATIM). También la competencia básica estatal es más amplia en relación con la organización de los órganos de gobierno locales que en relación con sus competencias sectoriales.

15. Específicamente, la **configuración de la planta local** pivota sobre las comunidades autónomas, que asumen un papel principal, si bien no todas lo hacen del mismo modo. A nivel supramunicipal: el Estado asume dicha posición respecto de la determinación de la planta provincial (*infra* § 11.45), mientras que en el diseño del mapa comarcal (*infra* § 11.64), en la creación de áreas metropolitanas (*infra* § 11. 73) y de mancomunidades (*infra* § 11.77), las comunidades autónomas vuelven a asumir el protagonismo, al igual que respecto de la configuración de la planta inframunicipal (*infra* **§ 11**.80), sin perjuicio de las importantes limitaciones que puede introducir el legislador básico estatal.

3. LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

16. La Constitución Española, en el artículo 137, garantiza la autonomía local de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses. Además, en el mismo capítulo del Título VIII ofrece algunos criterios organizativos respecto de los municipios (art. 140 CE), de las provincias (art. 141.1 y 141.2 CE) y de las islas (art. 141.4 CE) y prevé la posible creación de otras agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (art. 141.3 CE).

17. La autonomía local consagrada en el artículo 137 CE —con el complemento de los artículos 140 y 141 CE— "se traduce en una **garantía institucional** de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno" STC 159/2001, FJ 4, y luego STC

51/2004, FJ 9). Esta jurisprudencia ha ido creciendo en matices, introducidos por los numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC: 170/1989, FJ 9; 213/1988, FJ 3; 41/2016, FJ 3-14; o 111/2016, FJ 3-12).

18. En el caso **municipal**, la autonomía se garantiza expresamente en el artículo 140 CE. En lo que respecta a la **provincia**, a pesar de que el artículo 141 CE no contiene un reconocimiento expreso en los mismos términos, limitándose a definirla como "entidad local con personalidad jurídica propia", el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo la transposición de la garantía institucional de la autonomía municipal a la provincia. No obstante, de la regulación constitucional parece desprenderse una autonomía local reforzada, la de los municipios y otra más limitada, la de la provincia e islas, con rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal (STC 109/1998, FJ 2; VELASCO, 2021: 16).

19. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se puede ver una **clara evolución** del concepto de autonomía local, sobre todo, en aquellas sentencias posteriores a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Si bien la jurisprudencia constitucional desde la STC 32/1981, FJ 3, STC 41/2016, FJ 6, ha definido la autonomía local no ya sólo como una "institución" que ha de respetar la ley, sino como un **principio constitucional** que ha de ser optimizado en la medida de lo posible (*supra* § 4.6), previa ponderación con otros principios o bienes constitucionales (VELASCO, 2021: 19). Ese mandato de optimización exige que la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción, en materias de interés municipal, se justifique suficientemente. Para determinar si la intervención del legislador respeta la garantía constitucional de la autonomía local debe valorarse: a) si existen intereses supralocales que justifiquen dicha regulación; b) si el legislador ha ponderado los intereses municipales afectados: c) si el legislador ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses (SSTC 152/2016, FJ 6; 64/2025, FJ 6). Por lo demás, aún hoy continúa existiendo controversia acerca de si la Constitución contiene una **cláusula general de competencia** municipal o si la atribución de competencias debe llevarse a cabo por ley atendiendo a los límites derivados del principio constitucional de autonomía local (CARRO, 2000: 37; VELASCO, 2021: 21) (*supra* § 6.44).

20. La protección constitucional de la autonomía local implica, en primer lugar, la **garantía de existencia** del municipio, la provincia y la isla como entidades locales dotadas de autogobierno. El artículo 137 CE no la garantiza respecto de cada concreto municipio existente (STC 132/2014, FJ 5), sino del municipio como institución. Lo mismo ocurre con las provincias, cuyos límites son modificables por ley orgánica (art. 141.1 CE). Tampoco garantiza la Constitución que cada isla cuente con autonomía, siendo posible que varias islas formen una única entidad local. En segundo lugar, el artículo 137 CE garantiza una esfera de intereses propios y la atribución de las **competencias** necesarias para su gestión a cada entidad local constitucionalizada (municipio, provincia e isla), cuya concreción queda en manos del legislador ordinario (SSTC 4/1981; 51/2004; 214/1989; o 154/2015). En tercer lugar, la autonomía local conlleva el **autogobierno** de los entes locales a través de sus propios órganos. En cuarto lugar, implica el reconocimiento de **potestad de autoorganización y de potestad normativa** (reglamentaria) a los entes locales. Por último, en quinto lugar, supone el reconocimiento de **suficiencia financiera** a la Administración local (art. 141 CE).

21. Por su parte, el art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (CEAL) reconoce la autonomía de las entidades locales y la define como: "[..] el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

4. EL MUNICIPIO

4.1. Definición legal

22. De conformidad con el artículo 11 LBRL, el municipio es la **entidad local básica** de la organización territorial del Estado, dotada de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Los elementos del municipio son: el territorio, la población y la organización, los cuales serán objeto de análisis en los apartados siguientes.

4.2. Territorio y población

23. El **término municipal**, según el artículo 12.1 LBRL, es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias, el cual pertenecerá a una sola provincia.

24. La regulación de la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, corresponde al **legislador autonómico**, quien debe tener en cuenta que la alteración de términos municipales no puede suponer, en ningún caso, la modificación de los límites provinciales.

25. Desde el punto de vista procedimental, la legislación básica estatal únicamente exige que se dé **audiencia a los municipios interesados** y se solicite dictamen al Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, en su caso, siendo necesario que, de forma simultánea a la petición de dicho dictamen, se dé conocimiento a la Administración General del Estado.

26. En todo caso, el artículo 13.2 LBRL (modificado por el RD Ley 6/2023, de 19 de diciembre) dispone que la creación de **nuevos municipios** requiere de núcleos de población territorialmente diferenciados con, al menos, 4.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no se disminuya la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

27. La legislación básica reconoce al Estado la posibilidad de que, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas y atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, establezca medidas de fomento de la **fusión de municipios**, con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. En este sentido, en el artículo 13.4 LBRL, se prevén incentivos a la fusión de municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia mediante la celebración de un convenio de fusión

28. Por otra parte, respecto de la **población** de un municipio, el artículo 15 LBRL la define como el conjunto de personas inscritas en el padrón del municipio en el que residan habitualmente o, en su caso, en el que habiten más tiempo al año, adquiriéndose la condición de vecino en el mismo momento de su inscripción en el padrón. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos

de un municipio, cuyos datos constituyen prueba de la residencia y del domicilio habitual en el mismo (art. 16 LBRL).

29. En el artículo 18 LBRL se contiene el catálogo de **derechos y deberes de los vecinos** los cuales, en el caso de los extranjeros residentes legalmente en España, vendrán determinados por lo dispuesto en la legislación de extranjería. Entre los derechos de los vecinos se incluyen no sólo derechos políticos (como el derecho a ser elector y elegido en las elecciones municipales: art. 18.1 a) LBRL), sino también derechos administrativos, como el derecho al efectivo establecimiento de los servicios municipales obligatorios (art. 18.1 g) LBRL).

4.3. Competencias

30. A partir de la entrada en vigor de la reforma de la legislación básica de régimen local operada por la LRSAL en 2013, el nuevo artículo 7 LBRL permite clasificar las competencias municipales en propias, delegadas y "distintas de las propias". Las competencias **propias** se atribuyen por la ley dentro de los ámbitos materiales enunciados en el artículo 25.2. de la LBRL, como el planeamiento y la disciplina urbanísticos (art. 25.2 a) LBRL) la protección de la salubridad pública (art. 25.2 j) LBRL) o la promoción y participación en comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables y el impulso de actuaciones de transición energética, (art. 25.2 p) LBRL). Las competencias propias 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. Tras la reforma del art. 25 LBRL operada por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, se introduce expresamente el principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, de conformidad con el cual, con carácter previo, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente.

31. En la doctrina y jurisprudencia es una cuestión aún debatida si el **artículo 25.2 LBRL** atribuye directamente competencias a los municipios o se limita a definir materias en las que posteriores leyes (estatales o autonómicas, en función de la materia) han de atribuir concretas competencias a los municipios. La STC 41/2016, FJ 10 b), se ha inclinado por la segunda opción, para así garantizar que en materias de competencia autonómica son precisamente las leyes sectoriales autonómicas quienes deben atribuir concretas competencias a los municipios de su territorio (*supra* § 6.44). En todo caso, las materias contenidas en el artículo 25.2 LBRL constituyen una garantía mínima de la autonomía local, pues las leyes sectoriales, tanto estatales como autonómicas, han de asignar algún tipo de competencia municipal en esas materias, tras evaluar la conveniencia de la implantación de nuevos servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. El listado de materias que presentan interés local *ex* artículo 25.2 LBRL se ha visto reducido en relación con la regulación anterior a la reforma, principalmente, en lo que respecta a los ámbitos de la educación, salud, sanidad y servicios sociales. No obstante, este hecho no implica que los municipios dejen de ser titulares de aquellas competencias que les correspondían antes de la reforma en virtud de lo dispuesto en las leyes sectoriales estatales o autonómicas ya que, dentro de esta categoría de competencias propias, se

incluyen también todas aquellas atribuidas por las leyes estatales y autonómicas dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. Aunque, como se ha dicho, la jurisprudencia constitucional no reconoce al Estado una competencia general para atribuir competencias municipales en cualesquiera materias, sí ha abierto la posibilidad de que el Estado lleve a cabo determinadas atribuciones competenciales sectoriales a los municipios -incluso en materias autonómicas- con el fin de garantizar un **conjunto homogéneo de derechos prestacionales del vecino** (STC 41/2016, FJ 10 e)) Tal sería el sentido del actual artículo 26.1 de la LBRL, donde se enumeran los "servicios municipales obligatorios" (VELASCO, 2017: 41).

32. Según el art. 27 LBRL, los municipios también pueden contar con competencias **delegadas** (por el Estado o las comunidades autónomas). Estas competencias se ejercerán en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda. En este caso, los municipios no actúan con plena autonomía y es posible que la entidad delegante se sirva técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia (*infra* § 13.70).

33. Además de las competencias propias y de las atribuidas por delegación, el artículo 7.4 de la LBRL introduce una nueva y discutible categoría: "las competencias **distintas de las propias**". En este grupo entrarían normalmente las políticas municipales de empleo o escuelas infantiles municipales de cero a tres años (guarderías), **que ninguna ley estatal o autonómica atribuye expresamente a los municipios.** Mediante esta competencia municipal "propia general" (STC 41/2016, FJ 10 d) los ayuntamientos podrían actuar en cualquier materia o asunto no atribuido expresamente por una ley (o delegado por otra entidad territorial) pero regirían los límites establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL, donde se dispone que las entidades locales solo podrán ejercer estas competencias cuando cuenten con un **previo y doble informe favorable supramunicipal** (estatal o autonómico, según la materia): de sostenibilidad financiera y de no duplicidad (*infra* § 13.71). Esto es, informes en los que se constate que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal (de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración.

4.4. Organización

34. La organización municipal ha ido evolucionando como consecuencia del reconocimiento del principio democrático a nivel local y de la garantía constitucional de la autonomía local. La organización municipal dependerá del régimen aplicable a cada municipio, siendo posible distinguir entre: a) municipios de régimen común; b) municipios de gran población; c) municipios en régimen de concejo abierto y d) municipios sujetos a regímenes de carta. A continuación, se expondrá sucintamente la regulación contenida al respecto en la legislación básica estatal, sin perjuicio de la disciplina que, en su caso, pueda introducir la legislación autonómica. En general, las diferentes reformas en materia organizativa han ido traduciéndose en una **parlamentarización** del gobierno local (esto es, en la creciente emulación de la forma de gobierno parlamentaria del Estado y las comunidades autónomas) y en el reconocimiento de la dimensión política de los entes locales (DÍEZ, 2021: 257).

35. Los municipios de **régimen común** —aquellos que no se sujetan a alguno de los otros regímenes especiales— contarán, de forma obligatoria, con el alcalde, los tenientes de alcalde, el pleno (art. 20.1.a) LBRL) y la comisión especial de cuentas (art. 20.1.e) LBRL). Asimismo, en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el pleno de su ayuntamiento, existirá una junta de gobierno local (art. 20.1.b) LBRL). Estos municipios, además, si su legislación autonómica no prevé otra forma organizativa, contarán con **órganos** (las "comisiones informativas del pleno") que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la junta de gobierno local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al pleno (art. 20.1.c) LBRL).

36. El artículo 140 CE establece directamente que "su gobierno y administración [de los municipios] corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales". Esto explica que todos los órganos con poder decisorio en el ayuntamiento, tanto para decisiones políticas como para decisiones administrativas, se adopten por órganos con **legitimación democrática**. De un lado, el pleno municipal está integrado por concejales elegidos directamente en las **elecciones municipales** (art. 22.1 LBRL). Las elecciones municipales se celebran de forma fija el cuarto domingo del mes de mayo cada cuatro años y con carácter general (exceptuando los municipios de menos de 250 habitantes y en los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto) se rigen por un sistema proporcional corregido o fórmula *D´Hondt* (arts. 180 y 163.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG). El número de concejales de cada pleno municipal varía en función de la población del municipio (art. 179 LOREG). En cambio, el **alcalde o la alcaldesa** no se elige directamente por los vecinos, sino por los concejales del pleno, por mayoría absoluta en primera vuelta. Si no se formara esa mayoría absoluta en primera vuelta, se proclamaría alcalde, directamente, al cabeza de la lista electoral que hubiera obtenido más votos en el correspondiente municipio (art. 196 c) LOREG).

37. En los municipios de régimen común, el **poder decisorio** se distribuye entre la alcaldía y el pleno municipal. La junta de gobierno asiste al alcalde, y sólo ejerce competencias que le deleguen el alcalde o alcaldesa y el pleno municipal. Al **pleno municipal** le corresponden las competencias normativas (aprobación de ordenanzas, del presupuesto, y de planes urbanísticos: artículo 22.2 d) e) y c) LBRL, respectivamente) y otras decisiones administrativas muy relevantes para el conjunto del ayuntamiento, como la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público (art. 22.2 l) LBRL) o la concertación de operaciones de crédito de elevada cuantía (art. 22.2 m) LBRL). A la **alcaldía** le corresponden las demás competencias administrativas, como la gestión económica (art. 21.1 f) LBRL), la imposición de sanciones (art. 21.1 m) LBRL), o el otorgamiento de licencias y autorizaciones (art. 21.1 q) LBRL). La LBRL no atribuye directamente ninguna competencia a los concejales municipales (aparte de las competencias del pleno del que forman parte),

pero sí permite que la alcaldía delegue el ejercicio de muchas de sus competencias en concretos concejales (art. 21.3 LBRL), a los que por ello se conoce como "concejales delegados". Tratándose del ejercicio de competencias delegadas, las decisiones que adopten los "concejales delegados" agotan la vía administrativa, pues se consideran decisiones adoptadas por la alcaldía (arts. 9.4 LRJSP y 52.2 b) LBRL).

38. Respecto de los **municipios de gran población**, hay que señalar que su organización presenta una mayor complejidad. En este tipo de municipios, además de los órganos de gobierno señalados en el caso de los municipios de régimen común —alcalde, tenientes de alcalde, junta de gobierno local y pleno— existirán: el consejo social de la ciudad (art. 131 LBRL); la comisión especial de sugerencias y reclamaciones, que se creará por el pleno (art. 132 LBRL); la intervención general municipal (art. 136 LBRL) y un órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económico–administrativas (art. 137 LBRL). Asimismo, se habilita al pleno para crear, en su caso, un órgano de gestión tributaria (art. 135 LBRL).

39. La ley regula con detalle la **organización gubernativa y administrativa** de los municipios de gran población (arts. 129 y 130 LBRL), distinguiendo, por ejemplo, entre órganos superiores (el alcalde y los miembros de la junta de gobierno local) y órganos **directivos** (coordinadores generales de cada área o concejalía; directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías; el titular del órgano de apoyo a la junta de gobierno local y al concejal–secretario de la misma; el titular de la asesoría jurídica; el secretario general del pleno; el interventor general municipal; y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria).

40. Al igual que en los municipios de régimen común, en los municipios de gran población también los **concejales del pleno** se eligen directamente por los vecinos, y el alcalde o alcaldesa se elige indirectamente, por los concejales ya electos. No obstante, en estos municipios la distribución de poder decisorio entre los diversos órganos municipales es bien distinta. Se aproxima a la **forma de gobierno parlamentaria**, propia del Estado y de las comunidades autónomas. En este sentido, el pleno municipal mantiene las competencias normativas (art. 123.1 d) LBRL) y ciertas decisiones estratégicas o fundamentales, pero no ejerce competencias administrativas. A diferencia de lo que ocurre en los municipios de régimen común, en los de gran población, las competencias del pleno son indelegables en la alcaldía o la junta de gobierno (STS de 30 de abril de 2009, ECLI:ES:TSJM:2009:8083). Las competencias administrativas se atribuyen en bloque a la **junta de gobierno municipal** (art. 127 LBRL) compuesta por el alcalde o alcaldesa y varios concejales designados directamente por el alcalde (art. 126.2 LBRL). La alcaldía cuenta con funciones de dirección política y representación del conjunto del ayuntamiento y con muy pocas competencias propiamente decisorias (art. 124 LBRL). En este sentido, así como en los municipios de régimen común es la alcaldía el centro de las decisiones administrativas, en los municipios de gran población esa función se atribuye a un órgano colegiado (la junta de gobierno local). En todo caso, y de forma simétrica a lo que ocurre en los municipios de régimen común, en los de gran población la jun-

ta de gobierno puede delegar generosamente el ejercicio de concretas competencias en concretos concejales del pleno ("concejales delegados"), con algunas excepciones (art. 127.2 LBRL)

41. Quedan **sujetos al régimen de los municipios de gran población**, de acuerdo con el art. 121.1 LBRL: a) los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los dos últimos supuestos, se exigirá que así lo decidan las asambleas legislativas.

42. En tercer lugar, respecto de la organización de los municipios en régimen de **concejo abierto**, hay que señalar que se trata de una forma organizativa característica de pequeños municipios rurales. Funcionan en concejo abierto: a) los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración y b) aquellos otros en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable (art. 29.1 LBRL). Las leyes autonómicas cuentan con amplio margen para la regulación de los concejos abiertos en su territorio, pero no pueden redefinir el propio concepto de concejo abierto contenido en la LBRL (STC 210/2014, FJ 3). De acuerdo con lo dispuesto en el art. 29 LBRL, párrafos tercero y cuarto, en el régimen de concejo abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un **alcalde** y a una **asamblea vecinal** de la que forman parte todos los electores. Estos municipios ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en la LBRL y, en su caso, en las leyes autonómicas sobre régimen local. No obstante, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de cien residentes podrán convocar a sus vecinos a concejo abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio.

43. En cuarto lugar, pueden identificarse algunos **regímenes locales denominados de carta** aplicables a municipios como Madrid o Barcelona. En Madrid rige como norma especial (y por tanto de aplicación preferente respecto de la LBRL) la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Barcelona cuenta con dos leyes especiales: una ley estatal (con normas básicas estatales específicas para esta ciudad: Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona) y una ley autonómica (con normas de desarrollo especiales respecto de los demás municipios catalanes: Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona). Estas leyes singulares se justifican por las particularidades que presentan las dos ciudades (capitalidad, grandes ciudades, etc.). Otras ciudades cuentan también con leyes autonómicas de capitalidad (como la Ley balear 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca), que, en todo caso, deben respetar la regulación básica estatal (STC 137/2018, FJ 3). Aunque en rigor las leyes especiales o de carta desplazan la aplicación de las leyes generales aprobadas por el mismo órgano parlamentario (las Cortes o la correspondiente asamblea legislativa autonómica) en la práctica los tribunales son renuentes a esta aplicación preferente de las leyes especiales (así, para en relación con ley especial de Madrid: STS de 27 de diciembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6490).

44. En todo caso, lo cierto es que estos regímenes de carta no son necesariamente más abiertos, de hecho, en la práctica, no cuentan con gran margen para desarrollar un modelo organizativo sustancialmente distinto al previsto legalmente (DÍEZ, 2021: 271).

5. LA PROVINCIA

5.1. Naturaleza jurídica

45. La Constitución otorga una **cuádruple naturaleza** a la provincia, configurándola, además de como un ente local territorial determinado por la agrupación de

municipios, como una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1 CE), como entidad titular de la iniciativa para la constitución de comunidades autónomas (art. 143.1 CE) y, por último, como circunscripción electoral para la elección de diputados y de senadores (arts. 68 y 69 CE).

46. En cuanto **ente local**, la Constitución incluye en el artículo 137 a la provincia, junto a los municipios y las comunidades autónomas, entre las entidades que forman parte de la organización territorial del Estado, limitándose a disciplinar sucintamente, en su artículo 141, sus elementos esenciales.

47. El citado artículo 137 CE garantiza la **autonomía** de la provincia para la gestión de sus intereses, cuya extensión y límites han sido fijados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como se ha indicado más arriba (*supra* § 11. 16-21). La CE deja la concreta configuración de la autonomía provincial en manos del **legislador ordinario**, cuyo único límite es, precisamente, el del reducto indisponible o núcleo esencial de la autonomía provincial. Así, según la doctrina constitucional, corresponde a la ley especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial, pudiendo incidir en la definición de los intereses provinciales y de las competencias que su gestión autónoma comporta para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico–política a otras entidades autonómicas de nueva creación (STC 32/1981, FJ 3 y STC 27/1987, FJ 2).

48. A pesar de la garantía constitucional de la institución provincial, tras la creación de las comunidades autónomas y, especialmente, en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica que ha afectado a España, se ha intensificado el debate acerca de la **existencia de las provincias** como entidades locales entre quienes, de un lado, defienden su mayor protagonismo y, de otro lado, quienes sostienen la conveniencia de reducir al mínimo constitucionalmente posible sus funciones. No obstante, por el momento, en la reforma de la LBRL mediante la LRSAL de 2013 se ha optado por potenciar el papel de las diputaciones provinciales.

5.2. Territorio y población

49. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 141.1 CE cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante **ley orgánica**.

50. El actual mapa provincial tiene su origen en la división territorial efectuada por **Javier de Burgos en 1833**. Según el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL), el territorio español "se divide en cincuenta provincias con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente". La denominación y capitalidad de las provincias ha de realizarse por ley aprobada por las Cortes Generales. Sin embargo, no se garantiza la existencia de un número determinado de ellas, de lo contrario se estaría impidiendo al Estado realizar una reordenación de las circunscripciones electorales y llevar a cabo toda acción de división territorial para el mejor cumplimiento de sus actividades (CARRO, 1996: 314).

51. Por lo que respecta a la **población** de la provincia, esta integra toda la de los municipios comprendidos en la misma.

5.3. Competencias

52. La LBRL, siguiendo un esquema similar al empleado respecto de los municipios, distingue entre competencias propias de las provincias, delegadas y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

53. Las competencias **propias** de las provincias serán determinadas por ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas (art. 7.2 LBRL). El artículo 36 LBRL contiene el listado de competencias —*numerus apertus*— que, en todo caso, corresponden a la provincia, definiendo así el núcleo esencial de la autonomía provincial. La nueva redacción de dicho precepto, introducida por la LRSAL de 2013, amplía, aparentemente, las competencias provinciales garantizadas por la LBRL atribuyendo, de forma novedosa, competencias sustantivas o materiales a la provincia (como el "tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes", art. 36.1 c) LBRL). El significado de estas nuevas competencias "sustantivas" es muy limitado, pues de acuerdo STC 111/2016, FJ 11, deben ser ejercidas de forma subsidiaria respecto de municipios. En consecuencia, las competencias provinciales siguen pivotando entorno a la **asistencia y cooperación al municipio** (*supra* §§ 13.27 y 28).

54. Según el artículo 36.1 c) LBRL corresponde a la provincia el **fomento** o, en su caso, la **coordinación de la prestación unificada de servicios** de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Al respecto, el artículo 36.2 LBRL atribuye a la provincia dos relevantes competencias consistentes, de un lado, en la aprobación anual de un **plan provincial de cooperación** a las obras y servicios de competencia municipal y, de otro lado, asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. El artículo 116 bis de la LBRL atribuye a las diputaciones funciones de control y asistencia a las entidades locales que haya incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto. Por último, cabe destacar la atribución de las funciones de **asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica** a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión y la de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito (art. 36.1 d) LBRL). En ejercicio del poder de coordinación provincial, y en los términos que establezca la legislación autonómica, la diputación provincial puede sustituir a los municipios en la prestación de servicios.

55. Así, por ejemplo, en el caso de la STSJ–Andalucía de 14 de septiembre de 2015 (ECLI:ES:TSJAND:2015:9956), la Diputación provincial de Granada **sustituyó al Ayuntamiento de Maracena** en la prestación del servicio municipal de recogida de residuos. Anteriormente, había existido un consorcio entre la Diputación provincial y varios ayuntamientos para la prestación conjunta del servicio, pero debido a impagos de varios ayuntamientos, la Diputación había optado por extinguir

el consorcio y acordar encomiendas de gestión entre cada uno de los ayuntamientos y la Diputación, a fin de que la Diputación prestara el servicio. Ante la negativa del Ayuntamiento a firmar una encomienda de gestión, que es voluntaria conforme al artículo 13 LRJSP, la Diputación provincial decidió, al amparo del artículo 14.3 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, sustituir directamente al Ayuntamiento en la prestación del servicio.

56. Respecto del ejercicio de **competencias delegadas y "distintas de las propias"** y de las atribuidas por delegación, hay que señalar que les resultan de aplicación los límites señalados respecto de las competencias municipales, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 7.3 y 7.4 LBRL (*supra* §§ 11.32 y 33).

5.4. Organización

57. El gobierno y la administración autónoma de las provincias, según el artículo 141 CE, estarán encomendados a **diputaciones** u otras corporaciones de carácter representativo. La organización provincial se disciplina con carácter básico en la LBRL, pudiendo las leyes autonómicas sobre régimen local establecer una organización complementaria de la prevista en dicho texto legal. De acuerdo con el artículo 32 LBRL, en las provincias de régimen común son órganos necesarios: **presidente, vicepresidentes, junta de gobierno y pleno**. Asimismo, existirán en todas las diputaciones órganos 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 junta de gobierno y los diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al pleno. Con carácter complementario, las diputaciones podrán crear y regular otros órganos. La organización provincial presenta grandes similitudes con los municipios de régimen común y no tantas con los de gran población (MIGUEZ, 2017: 298).

58. El sistema electoral para la elección de diputados provinciales, miembros del pleno, se regula en los artículos 202 a 209 LOREG, donde se ha optado por su **elección indirecta**. Esto es, son los concejales electos en las elecciones municipales quienes designan a los diputados provinciales. Este régimen representativo ha sido y continúa siendo muy cuestionada desde el punto de vista de su respeto al artículo 3.2 CEAL y ha provocado que se haya puesto en duda la legitimidad institucional y democrática de las diputaciones provinciales, siendo muchos los autores que proponen su reforma (BARRERO, 2017b: 351, 359).

6. LA ADMINISTRACIÓN INSULAR

59. Los **archipiélagos balear y canario** cuentan con administración propia en forma de cabildos o consejos (141.4 CE). Cada isla es una entidad territorial autónoma, distinta de la provincia y de la correspondiente comunidad autónoma.

60. Su regulación en la misma sede en que se regulan las provincias (art. 141 CE) y la ausencia de mención alguna a estas últimas en sus respectivos estatutos de autonomía, ha hecho surgir la duda entre

la doctrina de si, en dichos territorios, la **organización provincial** coexiste con la insular y, de ser así, si esta situación sería compatible con la garantía constitucional de la propia institución provincial. 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, correspondiendo su presidencia al del cabildo de la isla en que se halle la capital de la provincia. Aunque los estatutos canario y balear son bien distintos, se puede afirmar que en ninguna de las dos comunidades autónomas subsisten hoy propiamente las provincias, siendo la isla la entidad territorial supramunicipal de cada archipiélago (así, para el caso de las Islas Canarias: RIVERO, 2014: 296). En todo caso, el Tribunal Constitucional ha recordado que: "[…] de igual modo que la isla no sustituye a la provincia en dichos archipiélagos, tampoco las instituciones a las que corresponde la administración de las islas —los consejos insulares en el caso balear— pueden ser caracterizadas como trasunto de las Diputaciones provinciales, sino como entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente plasmada en el artículo 141.4 CE" (STC 133/2012, FJ 3).

61. En el artículo 41.1 LBRL, se establece que los **cabildos insulares canarios**, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la DA 14.ª LBRL y, supletoriamente, por las normas que regulan la organización y **funcionamiento** de las diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de estas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

62. Por otra parte, los **consejos insulares de Illes Balears**, a los que son de aplicación las normas que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica de régimen local y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares (art. 41.3 LBRL).

7. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

63. Según el Tribunal Constitucional, **Ceuta y Melilla** "son entes municipales dotados de un régimen de **autonomía local singular**, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas para ambas ciudades en sus respectivos estatutos de autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con la Administración del Estado y régimen económico y financiero, especialmente" (STC 240/2006, FJ 4). Los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, tal y como dispone el artículo 147.2 CE, determinan el ámbito competencial que les corresponden dentro del marco establecido por la Constitución, que comprende, de un lado, competencias habitualmente atribuidas a las **comunidades autónomas** (art. 21 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y art. 21 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla) y, de otro lado, las competencias que la legislación estatal atribuye a **municipios y provincias** (art. 25 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y art. 25 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla). En todo caso, el régimen local aplicable a Ceuta y Melilla presenta ciertas especialidades introducidas en atención a la ausencia de poderes legislativos autonómicos que puedan desarrollar el régimen local básico (DA 4.ª LRSAL).

8. OTRAS ENTIDADES LOCALES

8.1. Entidades locales de ámbito territorial supramunicipal

8.1.1. Comarcas

64. La **comarca** puede definirse como una **agrupación de municipios limítrofes** con personalidad jurídica creada para la gestión de intereses comunes y definida por lazos geográficos, económicos y culturales propios (COSCULLUELA, 2022: 306). La CE no regula de forma expresa la comarca. Su creación se ampara en los artículos 141.3 CE —que permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia—, y 152.3 CE —que permite a los estatutos de autonomía, mediante la agrupación de municipios limítrofes, establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica—.

65. Por su parte, en la mayoría de los **estatutos de autonomía** se contiene la posibilidad de crear comarcas en el territorio de sus respectivas comunidades autónomas y la normativa básica estatal, en concreto, el artículo 42.1 LBRL, reproduce la citada previsión constitucional disciplinando la posibilidad de que éstas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos, creen en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, limitando su regulación a cuestiones puntuales relativas a su creación y dejando todo lo demás en manos del legislador autonómico de régimen local.

66. Las comarcas son, por tanto, **entidades locales** (art. 141.3 CE y 3.2 a) LBRL). A pesar de que el artículo 3.1 LBRL —recientemente modificado por la LRSAL— no incluye las comarcas entre las entidades locales territoriales, lo cierto es que en el artículo 4.2 LBRL se abre la posibilidad de que la legislación autonómica les atribuya potestades administrativas propias de aquellas, de manera que cabría que los estatutos de autonomía configurasen las comarcas como entidades de esta naturaleza, siempre que se cumpliesen las condiciones necesarias para ello.

67. La atribución a la comarca de **naturaleza de ente territorial** ha dado lugar a un intenso debate doctrinal, en el que se ha puesto en duda la constitucionalidad de esta opción. Aquellos que defienden su constitucionalidad basan su posición en el artículo 152.3 CE, que permite establecer por vía estatutaria circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes, las cuales gozarán de plena personalidad jurídica (ENTRENA, 1986: 56). Por el contrario, otros autores sostienen que la habilitación contenida en dicho precepto no es suficiente para atribuir a la comarca, a través de los estatutos, una consideración equiparable al municipio o la provincia, no existiendo base constitucional alguna para justificar la extensión a estos entes de la cobertura de la cláusula de garantía institucional (MARTÍN MATEO, 1987: 170). En realidad, este último autor da la clave del debate sobre la naturaleza territorial o no territorial de la comarca: el de **la extensión a la misma de la garantía constitucional de la autonomía local**. La respuesta a esta cuestión, según algunos autores, debe basarse en la distinción entre la garantía constitucional de la autonomía municipal y provincial, que supone una protección al máximo nivel, frente al legislador ordinario, estatal y autonómico e, incluso, frente al estatutario, y la aplicación del principio de autonomía local a otras entidades como la comarcal, cuya propia existencia queda supeditada a la decisión del legislador competente, y que implica simplemente, el reconocimiento

a las mismas de cierta autonomía para la administración y gestión de los intereses que el legislador les atribuya como propios (FERREIRA, 1999: 118).

68. Respecto de su carácter necesario o potestativo, en virtud de las competencias con que cuentan las comunidades autónomas para el diseño de su propia organización territorial, los **estatutos de autonomía** pueden configurar las comarcas como entes de naturaleza necesaria, sin perjuicio de la existencia de aquellos otros constitucionalmente garantizados como el municipio y la provincia. En aquellos casos en que las comarcas no cuenten con una garantía estatutaria, pasarán a ser entes contingentes supeditados a la decisión que sobre los mismos adopte el legislador autonómico, el cual, si bien podrá disponer sobre la constitución y creación de tales entes, deberá hacerlo, en todo caso, con sujeción a las exigencias determinadas por la legislación básica estatal (STC 214/1989, FJ 13).

69. En aquellas comunidades autónomas en las que, de acuerdo con sus estatutos, la comarca no sea un ente local necesario, resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 42.2 LBRL, según el cual, la **iniciativa para la creación** de una comarca podrá partir no sólo de la comunidad autónoma de que se trate, sino también de los propios municipios interesados.

70. Son pocas las comunidades autónomas que han creado comarcas. Hay que destacar los casos castellano–leonés, aragonés y catalán, dada la existencia en estas comunidades autónomas de especiales vínculos y relaciones entre los municipios de determinadas zonas, que han derivado en la creación en su territorio de los escasos ejemplos comarcales existentes en España. En el caso de **Castilla y León**, aunque la comarca se configura como una agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines (art. 46.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León [EACyL]), dejando su creación en manos del legislador autonómico, lo cierto es que reconoce expresamente la singularidad de la comarca del Bierzo: "una ley de las Cortes de Castilla y León regulará la comarca del Bierzo, teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional" (art. 46.3 del EACyL). En sentido similar, de acuerdo con la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de **Aragón** (EAAr), en esta Comunidad Autónoma la organización territorial local se estructura en municipios, comarcas y provincias (art. 81 EAAr), sin embargo, no se generaliza la comarca en todo el territorio, sino que se prevé su creación a través de ley autonómica (art. 83.3 EAAr) —así se dispone en el artículo 6.2 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón—. Así, por ejemplo, mediante la Ley aragonesa 8/2019, de 29 de marzo, se ha creado en Aragón la Comarca Central. En **Cataluña**, los artículos 83.2 y 92 EAC prevén directamente las comarcas, remitiendo su regulación a la ley. Actualmente, las comarcas catalanas están reguladas por el Decreto Legislativo catalán 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, siendo su organización y funcionamiento similar al de las provincias (entre las más recientes, se encuentra la comarca de El Lluçanès creada por Ley 7/2023).

8.1.2. Áreas metropolitanas

71. El concepto jurídico de área metropolitana se puede encontrar en el artículo 43.2 LBRL, donde se definen como entidades locales integradas por los 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.

72. No obstante, de todas las fórmulas que el ordenamiento jurídico ofrece para resolver los problemas derivados del hecho metropolitano, la respuesta específica dada por el legislador básico estatal —el área metropolitana— **no ha tenido el éxito esperado**. Como ejemplos del fenómeno metropolitano en España pueden citarse: Madrid (Ley 121/1963, de 2 de diciembre); Barcelona (Ley catalana 31/2010, de 3 de agosto); l'Horta (creada por la Ley valenciana 4/1995, de 16 de marzo y suprimida por la Ley valenciana 8/1999, de 3 de diciembre); Vigo (Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, modificada mediante Ley gallega 14/2016, de 27 de julio).

73. Las áreas metropolitanas son entidades locales, tal y como señala expresamente el artículo 43.2 LBRL. No obstante, se incluyen en el Título IV "otras entidades locales", lo que determina el carácter **potestativo** o contingente de las mismas, cuya creación queda en manos de las diferentes **comunidades autónomas**.

74. La legislación básica de régimen local, en su escueta disciplina, se limita a remitir a la legislación autonómica: la determinación de los órganos de gobierno y administración, garantizando la representación en ellos de todos los municipios integrados en el área; la disciplina del régimen económico y de funcionamiento, garantizando también en este punto, la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; y la determinación de los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución (art. 43.3 LBRL).

75. La amplitud de la competencia estatal para la regulación de las áreas metropolitanas ha sido objeto de debate, el cual parece haberse resuelto en favor de la afirmación mayoritaria de la **interiorización autonómica** de su régimen competencial, que era la posición sostenida por el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, FJ 4, (TOSCANO, 2010: 139).

76. La creación, modificación y supresión de las áreas metropolitanas, tal y como dispone el artículo 43.1 LBRL, se realizará **por las comunidades autónomas**, mediante ley, previa audiencia de la Administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones afectados y de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos. Así, parece necesaria la aprobación de una ley *ad hoc* para la creación, modificación y supresión de cada área metropolitana en concreto. No obstante, el alcance de dicha reserva de ley en el caso de la modificación de las áreas metropolitanas ha sido cuestionado por la doctrina (BARRERO, 1993: 212, 222).

8.1.3. Mancomunidades

77. Las mancomunidades son **entes locales no territoriales de carácter asociativo** con personalidad jurídica propia creados por los municipios para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia (arts. 3.2.c), 4.3 y 44 LBRL). Esta asociación debe producirse, exclusivamente, entre municipios, que podrán pertenecer a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan sus respectivas legislaciones (art. 44.5 LBRL). Son frecuentes las mancomunidades para la gestión de residuos sólidos o para la prestación de servicios sociales básicos o comunitarios.

78. Por otro lado, aunque la regulación básica estatal es escueta, dejando amplio margen para la legislación autonómica de desarrollo y los propios estatutos de cada concreta mancomunidad, las escasas normas básicas estatales sobre mancomunidades son vinculantes, por lo que necesariamente han de ser respetadas por las leyes autonómicas, a riesgo de inconstitucionalidad (STC 19/2022, FJ 4). A partir de la reforma operada por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, **se reforzó el papel de las mancomunidades** equiparándolas, en cierta medida, a las entidades locales territoriales en lo que respecta a su ámbito competencial, dado que, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 4.3 LBRL, en defecto de previsión estatutaria, podrían asumir la totalidad de las potestades previstas en el art. 4.1 LBRL, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades (HERNANDO, 2015: 148).

79. Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación autonómica, las mancomunidades se rigen, fundamentalmente, **por sus estatutos**, que han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento, teniendo en cuenta que, en todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados (art. 44.2 LBRL).

8.2. Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio

80. En el ordenamiento jurídico español se ha venido reconociendo la existencia de EATIMs cuya regulación es competencia del **legislador autonómico**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 bis LBRL, que las define como formas de organización desconcentrada carentes de personalidad jurídica, creadas para la administración de núcleos de población separados, bajo la denominación de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos u otras análogas.

81. En todo caso, su creación queda limitada, tras la aprobación de la LRSAL en 2013, a aquellos casos en que constituya la 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. La reforma de la legislación básica de régimen local introducida por la LRSAL pretendió disminuir el número de entidades inframunicipales. Así, de un lado, se añadió el artículo 116 bis a la LBRL, según el cual, los municipios que deban presentar un plan económico–financiero por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, deberán incluir en dicho plan la supresión de aquellas entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, o bien cuyo período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. De otro lado, se dispone que aquellas que se creen en el futuro no tendrán personalidad jurídica ni la condición de entidad local (art. 3, 24 bis LBRL y DT 4ª y 5ª LRSAL) (GALÁN Y GALINDO, 2015: 48).

9. LOS SECTORES PÚBLICOS LOCALES

9.1. Concepto

82. A efectos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el **sector público local** está constituido por las entidades que integran la administración local y su sector público institucional (art. 2 LRJSP).

83. Al primer grupo —entidades que integran la **Administración local**—, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 LBRL, pertenecen: el municipio; la provincia; la isla en los archipiélagos balear y canario; las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas; las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Al segundo grupo, el del **sector público institucional local**, pertenecen los organismos públicos y entidades de Derecho público y las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas locales (art. 2.2. LRJSP).

84. No obstante, hay que señalar que la delimitación del **concepto de sector público local** dependerá del ámbito material de referencia. Así, por ejemplo, el concepto de sector público local en el ámbito presupuestario, se contiene en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que se remite a la delimitación realizada en el Sistema Europeo de Cuentas (DÍEZ Y MARCO, 2019: 75; *supra* § 1.6). A estos efectos, la pertenencia de un determinado ente al sector público local viene determinada por su vinculación con alguna de las entidades que forman la Administración local, la cual, de acuerdo con el SEC-2010, viene determinada por la concurrencia de los siguientes requisitos: a) que se trate de una unidad institucional, es decir, de una entidad económica que se caracteriza por su autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal (apartado 2.12); b) que pueda asegurarse el control sobre ella en función de la concurrencia de una serie de indicadores como la titularidad del capital, control del consejo de administración, acción de oro, etc. (apartado 2.38); c) que se trate de una entidad "no de mercado", es decir, que ofrece toda o la mayor parte de su producción a terceros de forma gratuita o a precios económicamente no significativos (apartado 20.29). En el ámbito de la contratación pública, el concepto de sector público local se contiene en el artículo 3.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en el cual se emplean criterios similares a los anteriores en su delimitación.

9.2. Tipología de entes y clasificación

85. Las entidades que forman parte del sector público institucional local, atendiendo a su naturaleza jurídica, pueden agruparse en dos categorías: las entidades con personalidad jurídico–pública y las entidades con personalidad jurídico–privada.

86. Un primer grupo sería el formado por aquellas que poseen **personalidad jurídica pública** que estaría formado por organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales (art. 85.2 A) LBRL), que se regirán por lo dispuesto en la LBRL y en la LRJSP (*supra* § 8.24-29), tal y como se desprende del artículo 85 bis LBRL. Son organismos autónomos, frecuentemente, los "patronatos deportivos" municipales. Las entidades públicas empresariales (que producen bienes y servicios económicos y se rigen fundamentalmente por Derecho privado) son menos frecuen-

tes: un ejemplo es el Instituto Municipal de Cultura de Barcelona. Como es propio del régimen jurídico general de las entidades públicas empresariales, sus órganos administrativos pueden ejercer algunas potestades administrativas (así, en relación con la EPE Bilbao Zerbitzuak–Servicios, encargada de la gestión del cementerio: STJ–País Vasco de 19 de octubre de 2015, ECLI:ES.TSJPV:2015:3397).

87. El segundo grupo comprendería a entidades **con personalidad jurídica privada**, en concreto, sociedades mercantiles locales (art. 85.2.A) d) LBRL) y fundaciones **públicas locales que, si bien no se enumeran en el artículo 85 LBRL**, su creación puede llevarse a cabo al amparo de lo dispuesto en la legislación autonómica (*supra* § 8. 24-29). Entre las **sociedades municipales** hay que distinguir entre las que tienen por fin la gestión directa de un **servicio público local** (art. 85.2 b) LBRL), como la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, y las que actúan como **empresas productoras de bienes y servicios económicos** (art. 86 LBRL), como la Sociedad de Gestión del Patrimonio Inmobiliario Municipal de Alcobendas, que actúa en régimen de competencia con empresas privadas. Las **fundaciones municipales**, como la Fundación Municipal de Cultura del Ayuntamiento de Valladolid, se rigen por el régimen general de las fundaciones, si bien sus **órganos de gobierno** están ocupados por cargos electos municipales.

88. Debe tenerse en cuenta que no existe un concepto legal preciso de **sociedad mercantil pública**, empleándose, para hacer referencia, no sólo a las sociedades íntegramente públicas, a las que se refiere el artículo 85.2 A) d) LBRL sino también a aquellas que cuentan con capital mixto, respecto de las cuales, su pertenencia al sector público local se determina, habitualmente, utilizando el **criterio de la influencia dominante**, propio del concepto de sector público manejado por la normativa presupuestaria y de contratación pública a la que se ha hecho referencia anteriormente (SANTIAGO, 2017: 155; LÓPEZ DE CASTRO, 2021: 336).

89. En respuesta a la crisis económica y financiera de 2008, la LRSAL de 2013 introdujo una serie de medidas destinadas a reordenar *pro futuro* el sector público local. En primer lugar, la LRSAL **prohibió constituir entes de segundo nivel**. De acuerdo con el apartado tercero de la DA 9ª LBRL, los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados en dependencia, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las entidades locales del citado artículo 3.1 LBRL o de sus organismos autónomos no podrán constituir; participar en la constitución o adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional. En segundo lugar, **limitó la creación de nuevas entidades instrumentales** (DA 9.ª LBRL). En tercer lugar, la nueva redacción dada por la LRSAL al artículo 85.2 LBRL estableció una serie de limitaciones a la utilización de **sociedades íntegramente públicas y de entidades públicas empresariales locales** para la gestión directa de servicios municipales, de tal manera que, en caso de que sea esta la fórmula elegida por el ente local, es necesario acreditar, mediante memoria justificativa elaborada al efecto, que resultan más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local o por organismos autónomos, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

10. BIBLIOGRAFÍA

10.1. Bibliografía citada

Marcos ALMEIDA CERREDA, "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19 (2023), pp. 59-81.

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, Civitas–Instituto García–Oviedo, Madrid, 1993.

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, "La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver", en Antonio ARROYO GIL (Coordinador); Luciano José PAREJO ALFONSO (Director), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 315-360.

Eloísa CARBONELL PORRAS, "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia", *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, núm. 15 (2021), pp. 58-70.

José Luis CARRO FERNÁNDEZ–VAMAYOR, "Autoorganización autonómica y entes locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270 (1996), pp. 305-326.

José Luis CARRO FERNÁNDEZ–VAMAYOR, "La cláusula general de competencia municipal", *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (1999-2000), pp. 37-60.

Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Civitas, Madrid, 2022.

Silvia DÍEZ SASTRE, "Organización municipal", en Francisco VELASCO CABALLERO (Director), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 257-286.

Silvia DÍEZ SASTRE y Ester MARCO PEÑAS, "La reestructuración del sector público a partir de la normativa de contratación pública y disciplina presupuestaria", *Revista CEF–legal*, núm. 223-224 (2019), pp. 75-112.

Rafael ENTRENA CUESTA, "La comarca", en *La comarca y la Administración territorial*, Instituto de Estudios de Administración Local, Granada, 1986.

Javier FERREIRA FERNÁNDEZ, *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Cedecs, Barcelona, 1999.

Alfredo GALÁN GALÁN, "La provincia como parte de un sistema de administraciones públicas: la necesaria articulación competencial", en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona–Madrid, 2017, pp. 383-412.

Alfredo GALÁN GALÁN y Ramón GALINDO CALDÉS, "Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio", en Marcos ALMEIDA CERREDA, Claudia TUBERTINI y Pedro GONÇALVES (Directores), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Thomson Reuters–Civitas, Madrid, 2015, pp. 47-103.

María HERNANDO RYDINGS, "Las mancomunidades y los consorcios", en Marcos ALMEIDA CERREDA, Claudia TUBERTINI y Pedro GONÇALVES (Directores), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Thomson Reuters–Civitas, Madrid, 2015, pp. 139-174.

Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987.

Luis MIGUEZ MACHO, "La provincia como Administración local en Galicia", en José Luis CARRO FERNÁNDEZ–VALMAYOR y Luis MÍGUEZ MACHO (Directores), *Derecho Local de Galicia*, Iustel, Madrid, 2017, pp. 293-327.

Enrique ORDUÑA PRADA, "La planta local", en Francisco VELASCO CABALLERO (Director), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 37-72.

José Luis RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 2014.

Francisco TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Juicio Constitucional sobre la LRSAL: punto final", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 10 (2017), pp. 21-44.
Francisco VELASCO CABALLERO, "Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 13 (2020), pp. 21-53.
Francisco VELASCO CABALLERO, "Constitución y gobierno local", en *Tratado de Derecho Local*, Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), Madrid, Marcial Pons, 2021.
Francisco VELASCO CABALLERO, "Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 15 (2022), pp. 23-48.

10.2. Bibliografía complementaria recomendada

Marcos ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local", en Juan José DÍEZ SÁNCHEZ (Coordinador), *La planta del gobierno local: Actas del VIII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid–Barcelona, 2013, pp. 61-122.
Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, "Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45 (2002), pp. 81-120.
Eloísa CARBONELL PORRAS, "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (2014), pp. 765-781.
Tomàs FONT I LLOVET, "Perspectivas de organización supramunicipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226 (1985), pp. 315-344.
Tomàs FONT I LLOVET, "Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana", *Revista Catalana de Dreto Public*, núm. 57 (2018), pp. 32-50.
Lucía LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA–MORATO, "El sector público local", en Francisco VELASCO CABALLERO (Director), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 317-356.
Luis MORELL OCAÑA, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.
Tomás QUINTANA LÓPEZ, *Las mancomunidades en nuestro derecho local*, INAP, 1990.
Luciano PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios Locales, Madrid, 1981.
Francisco VELASCO CABALLERO y Carles VIVER I PI–SUNYER, "Competencias para la reforma de la planta local", en *Documento técnico: Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012, pp. 110-156.