Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 279-300
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

ADMINISTRACIÓNS E SECTORES PÚBLICOS LOCAIS

Diana Santiago Iglesias
Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. A PLANTA LOCAL.—2. O SISTEMA COMPETENCIAL.—3. A GARANTÍA INSTITUCIONAL DA AUTONOMÍA LOCAL.—4. O MUNICIPIO: 4.1. Definición legal; 4.2. Territorio e poboación; 4.3. Competencias; 4.4. Organización.—5. A PROVINCIA: 5.1. Natureza xurídica; 5.2. Territorio e poboación; 5.3. Competencias; 5.4. Organización.—6. A ADMINISTRACIÓN INSULAR.—7. As CIDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA E MELILLA.—8. OUTRAS ENTIDADES LOCAIS: 8.1. Entidades locais de ámbito territorial supramunicipal: *8.1.1. Comarcas; 8.1.2. Áreas metropolitanas; 8.1.3. Mancomunidades;* 8.2. Entidades locais de ámbito territorial inferior ao municipio.—9. Os SECTORES PÚBLICOS LOCAIS: 9.1. Conceptos; 9.2. Tipoloxía de entes.—10. BIBLIOGRAFÍA: 10.1. Bibliografía citada; 10.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. A PLANTA LOCAL

1. A planta local pode definirse como o **conxunto de administracións locais** que actúan sobre un territorio. Entre os caracteres que definen a planta local española, a doutrina coincide en sinalar: a súa composición por unha gran variedade de entes; o alto número de entidades que a integran e a existencia de varios modelos de municipio.

2. Respecto da súa composición por unha **gran variedade de entes**. O Estado español, segundo o artigo 137 da Constitución española CE, organízase territorialmente en municipios, provincias e comunidades autónomas. No ámbito local é posible distinguir tres subámbitos: dun lado o municipal e supramunicipal, ambos de existencia constitucionalmente necesaria e, doutro lado, o inframunicipal, creado polo lexislador. Estes tres subámbitos describiranse sucintamente, a continuación, sen prexuízo de realizar unha exposición máis detallada das diferentes entidades que os integran nos seguintes apartados.

3. Dentro do **ámbito supramunicipal**, a Constitución garante, como se verá, a existencia e a autonomía da **provincia** e da **illa**, deixando aberta a posibilidade para o lexislador estatutario ou ordinario de crear outras entidades locais, de carácter facultativo, ao amparo dos artigos 141.3 CE —"poderanse crear agrupacións de municipios diferentes da provincia"— e 152.3 CE —"mediante a agrupación de municipios limítrofes, os estatutos poderán establecer circunscricións territoriais propias, que gozarán de plena personalidade xurídica"—.

4. No ámbito dos **ordenamentos xurídicos autonómicos**, os distintos estatutos de autonomía prevén a creación de entidades supramunicipais, entre as que cabe citar as **comarcas**, as **áreas metropolitanas** ou as **mancomunidades** de municipios, ás que configuran, en ocasións, con carácter necesario e, noutras, con carácter potestativo, deixando a súa creación efectiva en mans do lexislador ordinario.

5. Así, por exemplo, mentres a **comarca**, segundo o artigo 40 da Lei ogánica 1/1981, do 6 de abril, do Estatuto de autonomía para Galicia (EAG), é unha entidade potestativa nesta comunidade autónoma, en Cataluña, de acordo co artigo 83.2 da Lei orgánica 6/2006, do 19 de xullo, de reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña (EACat), esta ten carácter necesario. A nota común a todas elas, deixando de lado a provincia, é a diversidade, ao descansar a súa configuración nos estatutos de autonomía e na lexislación autonómica de réxime local (GALÁN, 2017: 398-400).

6. O feito de que as comarcas, áreas metropolitanas e mancomunidades non estean impostas polo Estado non significa unha abstención total de regulación estatal. A **lexislación básica de réxime local** configura as comarcas e as áreas metropolitanas como entes locais supramunicipais, e deixa en mans das comunidades autónomas, de conformidade co disposto na devandita lei e nos respectivos estatutos de autonomía, a súa creación, así como a doutras entidades que agrupen a varios municipios (arts. 42 e 43 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, en diante, LBRL). Así mesmo, recoñécelles aos municipios o dereito para asociarse con outros en mancomunidades, ás que lles atribúe tamén a condición de entidade local supramunicipal, para a execución en común de obras e servizos determinados da súa competencia (art. 44 LBRL).

7. Dentro do **ámbito inframunicipal**, atópanse aquelas entidades cuxa creación se pode producir ao amparo do disposto nos artigos 141.3 e 152.3 CE e, se é o caso, nos estatutos de autonomía e na lexislación básica e autonómica de réxime local, entre as cales cabe citar as entidades de ámbito territorial inferior ao municipio (en diante, EATIM). É o caso das parroquias galegas, directamente previstas polo artigo 27 EAG.

8. Respecto do **alto número de entidades** que integran a planta local española hai que mencionar que, consonte a información proporcionada polo Rexistro de Entidades Locais do Ministerio de Política Territorial e Memoria Democrática, forman parte da planta local española: 8132 municipios, 50 provincias, 3676 EATIMES, 961 mancomunidades, 83 comarcas, 3 áreas metropolitanas e 50 agrupacións de diferente tipo.

9. Ademais, a planta local española presenta **varios modelos de municipios**. Están, dun lado, os denominados municipios de **gran poboación**, que se identifican tomando como criterio principal o seu número de habitantes (segundo o art. 121 LBRL, poderían incluírse neste grupo cidades de máis de 75.000, sempre que cumpran determinadas condicións) e, doutro lado, un alto número de municipios de **tamaño mediano e pequeno**.

10. Se se atende á proporción que estes últimos representan sobre o número total, pode afirmarse que a planta local española se constrúe sobre un modelo de pequenos municipios. Con todo, hai que destacar que estes se distribúen de forma desigual entre comunidades autónomas e que as súas características, tendo en conta a súa poboación, a súa actividade económica predominante, ou a súa localización —rural ou urbana— son notablemente diferentes. Aproximadamente, o 85 por 100 dos municipios españois non alcanza os 5 000 habitantes e, deles, o 60 por 100 non supera os 1 000. Con todo, cabe sinalar que neste grupo de pequenos municipios coexisten realidades moi diferentes, sendo posible identificar: un subgrupo comprendido por aqueles situados no litoral mediterráneo e nos arquipélagos canario e balear, que ven multiplicada a súa poboación en determinados períodos do ano; un segundo subgrupo integrado por aqueles situados, sobre todo, na meseta central, cuxa densidade de poboación é moi reducida; e un terceiro grupo de municipios que, a pesar do seu pequeno tamaño, forman parte dunha trama urbana continua, integrando un anel metropolitano (ORDUÑA, 2021: 38).

11. A **configuración da planta local** foi obxecto dun intenso **debate doutrinal** que, aínda hoxe, continúa aberto. A diversidade da planta municipal tivo o seu reflexo no ámbito xurídico, no cal o lexislador básico estatal foi introducindo, ao longo das últimas décadas, **réximes especiais** aplicables aos denominados municipios de gran poboación, tendencia que parece querer estenderse agora ao réxime xurídico dos municipios de menor tamaño, ao incluír a aprobación dun réxime especial para aqueles municipios pequenos ou en risco de despoboamento entre as medidas para adoptar no marco da Estratexia Nacional fronte ao Reto Democrático. En concreto, a mencionada proposta de reforma da lexislación básica de réxime local supoñería un cambio na liña de respostas propostas ata o momento para abordar os problemas da planta local española, xa que en lugar de eliminar os municipios pequenos estaríase a tratar de potencialos, con medidas destinadas a que os seus veciños manteñan a súa residencia neles e, mesmo, de que se fixen novos habitantes, reequilibrando a distribución de poboación actual entre o campo e a cidade. Esta solución non recibiu un respaldo doutrinal unánime, continuando o debate sobre a necesidade de romper a homoxeneidade tradicional do réxime local español, alterado moi puntualmente empregando criterios poboacionais, e sobre o modo máis adecuado para introducir esa diversidade de réximes xurídicos municipais (VELASCO, 2020: 27; CARBONELL, 2021: 68; ALMEIDA, 2023: 59). Consonte Velasco, dous poderían ser as estratexias normativas a seguir: a primeira consistiría en levar a cabo unha reestruturación xeral dos gobernos locais no ámbito rural (planta municipal, funcións provinciais, consorcios e mancomunidades); e, a segunda, máis modesta, abordaría unha modificación selectiva do réxime xurídico dos concellos pequenos, a fin de mellorar a súa capacidade de xestión (VELASCO, 2022: 29). Haberá que esperar para ver se cristaliza este intento de reforma da lexislación básica e en que sentido o fará, se é o caso. Polo momento, avanzouse nesta liña coa reforma da LBRL levada a cabo polo Real decreto lei 6/2023, do 19 de decembro, que introduce expresamente o principio de diferenciación na atribución de competencias aos municipios (art. 25.6 LBRL) (*infra* § 11. 30).

2. O SISTEMA COMPETENCIAL

12. A competencia para a regulación das diferentes entidades que integran a planta local reside, en primeira instancia, no lexislador estatal, ao que corresponde ditar a **lexislación básica** de aplicación nesta materia, en virtude do alcance que o Tribunal Constitucional lle deu ao artigo 149.1.18 CE, entendendo comprendido o

réxime local dentro da listaxe de materias contido no devandito precepto. Ás comunidades autónomas correspóndelles, conforme os seus correspondentes estatutos, a competencia lexislativa de desenvolvemento das leis estatais e a execución lexislativa.

13. Inicialmente, as comunidades autónomas asumiron nos seus estatutos **niveis competenciais diversos** sobre as súas entidades locais. Por exemplo, o País Vasco, ao amparo do artigo 151 CE, asumiu competencias "exclusivas" sobre réxime local, sen prexuízo das posibles leis básicas estatais (art. 10.4 da Lei orgánica 3/1979, do 18 de decembro, de Estatuto de autonomía para o País Vasco, EAPV). En cambio, a Comunidade de Madrid asumiu competencias exclusivas moito menores (só sobre alteración de termos municipais: artigo 26.2 da Lei orgánica 3/1983, do 25 de febreiro, de Estatuto de autonomía da Comunidade de Madrid, EACM), así como as imprecisas "funcións de desenvolvemento" que lle transferisen as leis estatais (art. 27.2 EACM). Progresivamente, mediante reformas estatutarias e o labor homoxeneizador do Tribunal Constitucional, pódese afirmar hoxe que todas as comunidades autónomas son competentes por igual para o **desenvolvemento lexislativo** da lexislación básica estatal e a súa execución.

14. Son numerosos os pronunciamentos do **Tribunal Constitucional** respecto do alcance da **competencia estatal** en materia de réxime local. A modo de exemplo, *vid*.: SSTC 214/1989, 31/2010; 103/2013 ou STC 41/2016. En liñas xerais, a xurisprudencia constitucional definiu a competencia básica estatal de forma asimétrica, en función do tipo de entidade local e do obxecto de regulación. Así, a competencia básica estatal é máis extensa e intensa para as entidades locais constitucionalizadas (municipio, provincia e illa) que para as demais entidades locais (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades e EATIM). Tamén a competencia básica estatal é máis ampla en relación coa organización dos órganos de goberno locais que en relación coas súas competencias sectoriais.

15. Especificamente, a **configuración da planta local** pivota sobre as comunidades autónomas, que asumen un papel principal, aínda que non todas o fan do mesmo xeito. No ámbito supramunicipal: o Estado asume esta posición respecto da determinación da planta provincial (*infra* § 11.45), mentres que no deseño do mapa comarcal (*infra* § 11.64), na creación de áreas metropolitanas (*infra* § 11. 73) e de mancomunidades (*infra* § 11.77), as comunidades autónomas volven asumir o protagonismo, do mesmo xeito que respecto da configuración da planta inframunicipal (*infra* **§ 11**.80), sen prexuízo das importantes limitacións que pode introducir o lexislador básico estatal.

3. A GARANTÍA INSTITUCIONAL DA AUTONOMÍA LOCAL

16. A Constitución española, no artigo 137, garante a autonomía local de municipios e provincias para a xestión dos seus respectivos intereses. Ademais, no mesmo capítulo do título VIII ofrece algúns criterios organizativos respecto dos municipios (art. 140 CE), das provincias (art. 141.1 e 141.2 CE) e das illas (art. 141.4 CE) e prevé a posible creación doutras agrupacións de municipios diferentes da provincia (art. 141.3 CE).

17. A autonomía local consagrada no artigo 137 CE —co complemento dos artigos 140 e 141 CE— "tradúcese nunha **garantía institucional** dos elementos esenciais ou do núcleo primario do autogoberno dos entes locais territoriais, núcleo que debe necesariamente ser respectado polo lexislador (estatal ou autonómico, xeral ou sectorial) para que estas administracións sexan recoñecibles en tanto que entes dotados de autogoberno" STC 159/2001, FX 4, e logo STC 51/2004, FX 9). Esta xurisprudencia foi crecendo en matices, introducidos polos numerosos pronunciamentos do Tribunal Constitucional (SSTC: 170/1989, FX 9; 213/1988, FX 3; 41/2016, FX 3-14; ou 111/2016, FX 3-12).

18. No caso **municipal**, a autonomía garántese expresamente no artigo 140 CE. No que respecta á **provincia**, malia que o artigo 141 CE non contén un recoñecemento expreso nos mesmos termos, limitándose a definila como "entidade local con personalidade xurídica propia", o Tribunal Constitucional levou a cabo a transposición da garantía institucional da autonomía municipal á provincia. Con todo, da regulación constitucional parece desprenderse unha autonomía local reforzada, a dos municipios e outra máis limitada, a da provincia e illas, con trazos e perfís específicos respecto da autonomía municipal (STC 109/1998, FX 2; VELASCO, 2021: 16).

19. Na xurisprudencia do Tribunal Constitucional pódese ver unha **clara evolución** do concepto de autonomía local, sobre todo, naquelas sentenzas posteriores á Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da administración local (LRSAL). Aínda que a xurisprudencia constitucional desde a STC 32/1981, FX 3, STC 41/2016, FX 6, definiu a autonomía local non xa só como unha "institución" que ha de respectar a lei, senón como un **principio constitucional** que ha de ser optimizado na medida do posible (*supra* § 4.6), logo da ponderación con outros principios ou bens constitucionais (VELASCO, 2021: 19). Ese mandato de optimización esixe que a falta de atribución de competencias aos municipios ou a súa restrición, en materias de interese municipal, se xustifique suficientemente. Para determinar se a intervención do lexislador respecta a garantía constitucional da autonomía local debe valorarse: a) se existen intereses supralocais que xustifiquen esta regulación; b) se o lexislador ponderou os intereses municipais afectados: c) se o lexislador lles asegurou aos concellos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo á intensidade de tales intereses (SSTC 152/2016, FX 6; 64/2025, FX 6). Polo demais, aínda hoxe continúa existindo controversia sobre se a Constitución contén unha **cláusula xeral de competencia** municipal ou se a atribución de competencias debe levarse a cabo por lei atendendo aos límites derivados do principio constitucional de autonomía local (CARRO, 2000: 37; VELASCO, 2021: 21) (*supra* § 6.44).

20. A protección constitucional da autonomía local implica, en primeiro lugar, a **garantía de existencia** do municipio, a provincia e a illa como entidades locais dotadas de autogoberno. O artigo 137 CE non a garante respecto de cada concreto municipio existente (STC 132/2014, FX 5), senón do municipio como institución. O mesmo ocorre coas provincias, cuxos límites son modificables por lei orgánica (art. 141.1 CE). Tampouco garante a Constitución que cada illa conte con autonomía, e é posible que varias illas formen unha única entidade local. En segundo lugar, o artigo 137 CE garante unha esfera de intereses propios e a atribución das **competencias** necesarias para a súa xestión a cada entidade local constitucionalizada (municipio, provincia e illa), cuxa concreción queda en mans do lexislador ordinario (SSTC 4/1981; 51/2004; 214/1989; ou 154/2015). En terceiro lugar, a autonomía local supón o **autogoberno** dos entes locais a través dos seus propios órganos. En cuarto lugar, implica o recoñecemento de **potestade de autoorganización e de potestade normativa** (regulamentaria) aos entes locais. Por último, en quinto lugar, supón o recoñecemento de **suficiencia financeira** á Administración local (art. 141 CE).

21. Pola súa banda, o art. 3 da Carta Europea da Autonomía Local de 1985 (CEAL) recoñece a autonomía das entidades locais e defínea como: "[..] o dereito e a capacidade efectiva das entidades locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos, no marco da lei, baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes".

4. O MUNICIPIO

4.1. Definición legal

22. De conformidade co artigo 11 LBRL, o municipio é a **entidade local básica** da organización territorial do Estado, dotada de personalidade xurídica e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins. Os elementos do municipio son: o territorio, a poboación e a organización, os cales serán obxecto de análise nos apartados seguintes.

4.2. Territorio e poboación

23. O **termo municipal**, segundo o artigo 12.1 LBRL, é o territorio en que o concello exerce as súas competencias, o cal pertencerá a unha soa provincia.

24. A regulación da creación ou supresión de municipios, así como a alteración de termos municipais, correspóndelle ao **lexislador autonómico**, quen debe ter en conta que a alteración de termos municipais non pode supoñer, en ningún caso, a modificación dos límites provinciais.

25. Desde o punto de vista procedemental, a lexislación básica estatal unicamente esixe que se lles dea **audiencia aos municipios interesados** e se solicite un ditame ao Consello de Estado ou ao órgano consultivo superior dos consellos de goberno das comunidades autónomas, se é o caso, sendo necesario que, de forma simultánea á petición do devandito ditame, se lle dea coñecemento á Administración xeral do Estado.

26. En todo caso, o artigo 13.2 LBRL (modificado polo Real decreto lei 6/2023, do 19 de decembro) dispón que a creación de **novos municipios** require de núcleos de poboación territorialmente diferenciados con, polo menos, 4000 habitantes e sempre que os municipios resultantes sexan financeiramente sostibles, conten con recursos suficientes para o cumprimento das competencias municipais e non se diminúa a calidade dos servizos que viñan sendo prestados.

27. A lexislación básica recoñécelle ao Estado a posibilidade de que, sen prexuízo das competencias das comunidades autónomas e atendendo a criterios xeográficos, sociais, económicos e culturais, estableza medidas de fomento da **fusión de municipios**, co fin de mellorar a capacidade de xestión dos asuntos públicos locais. Neste sentido, no artigo 13.4 LBRL, prevense incentivos á fusión de municipios, con independencia da súa poboación, lindeiras dentro da mesma provincia mediante a celebración dun convenio de fusión.

28. Por outra banda, respecto da **poboación** dun municipio, o artigo 15 LBRL defínea como o conxunto de persoas rexistradas no padrón do municipio no que residan habitualmente ou, se é o caso, no que habiten máis tempo ao ano, adquiríndose a condición de veciño no mesmo momento da súa inscrición no padrón. O padrón municipal é o rexistro administrativo onde constan os veciños dun municipio, cuxos datos constitúen a proba da residencia e do domicilio habitual neste (art. 16 LBRL).

29. No artigo 18 LBRL contense o catálogo de **dereitos e deberes dos veciños** os cales, no caso dos estranxeiros residentes legalmente en España, virán determinados polo disposto na lexislación de estranxeiría. Entre os dereitos dos veciños inclúense non só dereitos políticos (como o dereito para ser elector e elixido nas eleccións municipais: art. 18.1 a) LBRL), senón tamén dereitos administrativos, como o dereito ao efectivo establecemento dos servizos municipais obrigatorios (art. 18.1 g) LBRL).

4.3. Competencias

30. A partir da entrada en vigor da reforma da lexislación básica de réxime local operada pola LRSAL en 2013, o novo artigo 7 LBRL permite clasificar as competencias municipais en propias, delegadas e "distintas das propias". As competencias **propias** atribúense pola lei dentro dos ámbitos materiais enunciados no artigo 25.2. da LBRL, como o plan e a disciplina urbanísticos (art. 25.2 a) LBRL) ou a protección da salubridade pública (art. 25.2 j) LBRL) ou a promoción e participación en comunidades cidadás de enerxía e comunidades de enerxías renovables e o impulso de actuacións de transición enerxética (art. 25.2 p) LBRL). As competencias propias exércense en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais administracións públicas. Tras a reforma do art. 25 LBRL operada polo Real decreto lei 6/2023, do 19 de decembro, introdúcese expresamente o principio de diferenciación na atribución de competencias aos municipios, de conformidade co cal, con carácter previo, deberá realizarse unha ponderación específica da capacidade de xestión da entidade local, e deixarase constancia de tal ponderación na motivación do instrumento xurídico que realice a atribución competencial, xa sexa na súa parte expositiva ou na memoria xustificativa correspondente.

31. Na doutrina e xurisprudencia é unha cuestión aínda debatida se o **artigo 25.2 LBRL** lles atribúe directamente competencias aos municipios ou se limita a definir materias nas que posteriores leis (estatais ou autonómicas, en función da materia) deben atribuír concretas competencias aos municipios. A STC 41/2016, FX 10 b), inclinouse pola segunda opción, para así garantir que en materias de competencia autonómica son precisamente as leis sectoriais autonómicas quen debe atribuírlles competencias concretas aos municipios do seu territorio (*supra* § 6.44). En todo caso, as materias contidas no artigo 25.2 LBRL constitúen unha garantía mínima da autonomía local, pois as leis sectoriais, tanto estatais como autonómicas, deben asignar algún tipo de competencia municipal nesas materias, tras avaliar a conveniencia da implantación de novos servizos locais conforme aos principios de descentralización, eficiencia, estabilidade e sustentabilidade financeira. A listaxe de materias que presentan interese local *ex* artigo 25.2 LBRL viuse reducido en relación coa regulación anterior á reforma, principalmente, no que respecta aos ámbitos da educación, saúde, sanidade e servizos sociais. Con todo, este feito non implica que os municipios deixen de ser titulares daquelas competencias que lles correspondían antes da reforma en virtude do disposto nas leis sectoriais estatais ou autonómicas xa que, dentro desta categoría de competencias propias, inclúense tamén todas aquelas atribuídas polas leis estatais e autonómicas dentro dos seus respectivos ámbitos competenciais. Aínda que, como se dixo, a xurisprudencia constitucional non lle recoñece ao Estado unha competencia xeral para atribuír competencias municipais en calquera materia, si abriu a posibilidade de que o Estado leve a cabo determinadas atribucións competenciais sectoriais aos municipios —mesmo en materias autonómicas— co fin de garantir un **conxunto homoxéneo de dereitos prestacionais do veciño** (STC 41/2016, FX 10.e). Tal sería o sentido do actual artigo 26.1 da LBRL, onde se enumeran os "servizos municipais obrigatorios" (VELASCO, 2017: 41).

32. Segundo o art. 27 LBRL, os municipios tamén poden contar con competencias **delegadas** (polo Estado ou as comunidades autónomas). Estas competencias exerceranse nos termos establecidos na disposición ou no acordo de delegación, segundo corresponda. Neste caso, os municipios non actúan con plena autonomía e é posible que a entidade delegante se sirva técnicas de dirección e control de oportunidade e eficiencia (*infra* § 13.70).

33. Ademais das competencias propias e das atribuídas por delegación, o artigo 7.4 da LBRL introduce unha nova e discutible categoría: "as competencias **distintas das propias**". Neste grupo entrarían normalmente as políticas municipais de emprego ou escolas infantís municipais de cero a tres anos (garderías), **que ningunha lei estatal ou autonómica lles atribúe expresamente aos municipios.** Mediante esta competencia municipal "propia xeral" (STC 41/2016, FX 10 d) os concellos poderían actuar en calquera materia ou asunto non atribuído expresamente por unha lei (ou delegado por outra entidade territorial) pero rexerían os límites establecidos no artigo 7.4 da LBRL, onde se dispón que as entidades locais só poderán exercer estas competencias cando conten cun **previo e dobre informe favorable supramunicipal** (estatal ou autonómico, segundo a materia): de sustentabilidade financeira e de non duplicidade (*infra* § 13.71). Isto é, informes nos que se constate que non se pon en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal (consonte os requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira) e que non se incorre nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración.

4.4. Organización

34. A organización municipal foi evolucionando como consecuencia do recoñecemento do principio democrático no ámbito local e da garantía constitucional da autonomía local. A organización municipal dependerá do réxime aplicable a cada municipio, sendo posible distinguir entre: a) municipios de réxime común, b) municipios de gran poboación, c) municipios en réxime de concello aberto e d) municipios suxeitos a réximes de carta. A continuación, exporase sucintamente a regulación contida ao respecto na lexislación básica estatal, sen prexuízo da disciplina que, se é o caso, poida introducir a lexislación autonómica. En xeral, as diferentes reformas en materia organizativa fóronse traducindo nunha **parlamentarización** do goberno local (isto é, na crecente emulación da forma de goberno parlamentaria do Estado e as comunidades autónomas) e no recoñecemento da dimensión política dos entes locais (DÍEZ, 2021: 257).

35. Os municipios de **réxime común** —aqueles que non se suxeitan a algún dos outros réximes especiais— contarán, de forma obrigatoria, co alcalde, os tenentes de alcalde, o pleno (art. 20.1.a) LBRL) e a comisión especial de contas (art. 20.1.e) LBRL). Así mesmo, en todos os municipios con poboación superior a 5000 habitantes e nos de menos, cando así o dispoña o seu regulamento orgánico ou así o acorde o pleno do seu concello, existirá unha xunta de goberno local (art. 20.1.b) LBRL).

Estes municipios, ademais, se a súa lexislación autonómica non prevé outra forma organizativa, contarán con **órganos** (as "comisións informativas do pleno") que teñan por obxecto o estudo, o informe ou a consulta dos asuntos que deban ser sometidos á decisión do pleno, así como o seguimento da xestión do alcalde, a xunta de goberno local e os concelleiros que posúan delegacións, sen prexuízo das competencias de control que lle corresponden ao pleno (art. 20.1.c) LBRL).

36. O artigo 140 CE establece directamente que "o seu goberno e administración [dos municipios] lles corresponde aos seus respectivos concellos, integrados polos alcaldes e os concelleiros". Isto explica que todos os órganos con poder decisorio no concello, tanto para decisións políticas como para decisións administrativas, se adopten por órganos con **lexitimación democrática**. Dun lado, o pleno municipal está integrado por concelleiros elixidos directamente nas **eleccións municipais** (art. 22.1 LBRL). As eleccións municipais celébranse de forma fixa o cuarto domingo do mes de maio cada catro anos e con carácter xeral (exceptuando os municipios de menos de 250 habitantes e nos municipios que funcionan en réxime de concello aberto) réxense por un sistema proporcional corrixido ou fórmula *D´Hondt* (arts. 180 e 163.1 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral, LOREX). O número de concelleiros de cada pleno municipal varía en función da poboación do municipio (art. 179 LOREX). En cambio, o **alcalde ou a alcaldesa** non se elixe directamente polos veciños, senón polos concelleiros do pleno, por maioría absoluta en primeira volta. Se non se formase esa maioría absoluta en primeira volta, proclamaríase alcalde, directamente, ao cabeza da lista electoral que obtivese máis votos no correspondente municipio (art. 196 c) LOREX).

37. Nos municipios de réxime común, o **poder decisorio** distribúese entre a alcaldía e o pleno municipal. A xunta de goberno asiste ao alcalde, e só exerce competencias que lle deleguen o alcalde ou alcaldesa e o pleno municipal. Ao **pleno municipal** correspóndenlle as competencias normativas (aprobación de ordenanzas, do orzamento, e de plans urbanísticos: artigo 22.2 d) e) e c) LBRL, respectivamente) e outras decisións administrativas moi relevantes para o conxunto do concello, como a alteración da cualificación xurídica dos bens de dominio público (art. 22.2 l) LBRL) ou a concertación de operacións de crédito de elevada contía (art. 22.2 m) LBRL). Á **alcaldía** correspóndenlle as demais competencias administrativas, como a xestión económica (art. 21.1 f) LBRL), a imposición de sancións (art. 21.1 m) LBRL), ou o outorgamento de licenzas e autorizacións (art. 21.1 q) LBRL). A LBRL non lles atribúe directamente ningunha competencia aos concelleiros municipais (á parte das competencias do pleno do que forman parte), pero si permite que a alcaldía delegue o exercicio de moitas das súas competencias en concelleiros concretos (art. 21.3 LBRL), aos que por iso se coñece como "concelleiros delegados". Tratándose do exercicio de competencias delegadas, as decisións que adopten os "concelleiros delegados" esgotan a vía administrativa, pois considéranse decisións adoptadas pola alcaldía (arts. 9.4 LRXSP e 52.2 b) LBRL).

38. Respecto dos **municipios de gran poboación**, hai que sinalar que a súa organización presenta unha maior complexidade. Neste tipo de municipios, ademais

dos órganos de goberno sinalados no caso dos municipios de réxime común —alcalde, tenentes de alcalde, xunta de goberno local e pleno— existirán: o consello social da cidade (art. 131 LBRL); a comisión especial de suxestións e reclamacións, que se creará polo pleno (art. 132 LBRL); a intervención xeral municipal (art. 136 LBRL) e un órgano especializado para a resolución das reclamacións económico-administrativas (art. 137 LBRL). Así mesmo, habilítase o pleno para crear, se é o caso, un órgano de xestión tributaria (art. 135 LBRL).

39. A lei regula con detalle a **organización gobernativa e administrativa** dos municipios de gran poboación (arts. 129 e 130 LBRL), distinguindo, por exemplo, entre órganos superiores (o alcalde e os membros da xunta de goberno local) e órganos **directivos** (coordinadores xerais de cada área ou concellería; directores xerais ou órganos similares que culminen a organización administrativa dentro de cada unha das grandes áreas ou concellerías; o titular do órgano de apoio á xunta de goberno local e ao seu concelleiro-secretario; o titular da asesoría xurídica; o secretario xeral do pleno; o interventor xeral municipal; e, se é o caso, o titular do órgano de xestión tributaria).

40. Do mesmo xeito que nos municipios de réxime común, nos municipios de gran poboación tamén os **concelleiros do pleno** se elixen directamente polos veciños, e o alcalde ou alcaldesa elíxese indirectamente, polos concelleiros xa electos. Con todo, nestes municipios a distribución de poder decisorio entre os diversos órganos municipais é ben distinta. Aproxímase á **forma de goberno parlamentaria**, propia do Estado e das comunidades autónomas. Neste sentido, o pleno municipal mantén as competencias normativas (art. 123.1 d) LBRL) e certas decisións estratéxicas ou fundamentais, pero non exerce competencias administrativas. A diferenza do que ocorre nos municipios de réxime común, nos de gran poboación, as competencias do pleno son indelegables na alcaldía ou a xunta de goberno (STS do 30 de abril de 2009, ECLI:ES:TSJM:2009:8083). As competencias administrativas atribúense en bloque á **xunta de goberno municipal** (art. 127 LBRL) composta polo alcalde ou alcaldesa e varios concelleiros designados directamente polo alcalde (art. 126.2 LBRL). A alcaldía conta con funcións de dirección política e representación do conxunto do concello e con moi poucas competencias propiamente decisorias (art. 124 LBRL). Neste sentido, así como nos municipios de réxime común é a alcaldía o centro das decisións administrativas, nos municipios de gran poboación esa función atribúeselle a un órgano colexiado (a xunta de goberno local). En todo caso, e de forma simétrica ao que ocorre nos municipios de réxime común, nos de gran poboación a xunta de goberno pode delegar xenerosamente o exercicio de competencias concretas en concelleiros concretos do pleno ("concelleiros delegados"), con algunhas excepcións (art. 127.2 LBRL)

41. Quedan **suxeitos ao réxime dos municipios de gran poboación**, consonte o art. 121.1 LBRL: a) os municipios cuxa poboación supere os 250000 habitantes; b) os municipios capitais de provincia cuxa poboación sexa superior aos 175000 habitantes; c) os municipios que sexan capitais de provincia, capitais autonómicas ou sedes das institucións autonómicas; d) os municipios cuxa poboación supere os 75000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociais, históricas ou culturais especiais. Nos dous últimos supostos, esixirase que así o decidan as asembleas lexislativas.

42. En terceiro lugar, respecto da organización dos municipios en réxime de **concello aberto**, hai que sinalar que se trata dunha forma organizativa característica de pequenos municipios rurais. Funcionan en concello aberto: a) os municipios que tradicional e voluntariamente conten con ese singular réxime de goberno e administración e b) aqueloutros nos que, pola súa localización xeográfica, a mellor xestión dos intereses municipais ou outras circunstancias o fagan aconsellable (art. 29.1 LBRL). As leis autonómicas contan cunha ampla marxe para a regulación dos concellos abertos no seu territorio, pero non poden redefinir o propio concepto de concello aberto contido na LBRL (STC 210/2014, FX 3). Consonte o disposto no art. 29 LBRL, parágrafos terceiro e cuarto, no réxime de concello aberto, o goberno e a administración municipais correspóndenlles a un **alcalde** e a unha **asemblea veciñal** da que forman parte todos os electores. Estes municipios axustan o seu funcionamento aos usos, costumes e tradicións locais e, na súa falta, ao establecido na LBRL e, se é o caso, nas leis autonómicas sobre réxime local. Con todo, os alcaldes das corporacións de municipios de menos de cen residentes poderán convocar os seus veciños a concello aberto para decisións de especial transcendencia para o municipio.

43. En cuarto lugar, poden identificarse algúns **réximes locais denominados de carta** aplicables a municipios como Madrid ou Barcelona. En Madrid rexe como norma especial (e por tanto de aplicación preferente respecto de a LBRL) a Lei 22/2006, do 4 de xullo, de capitalidade e de réxime especial de Madrid. Barcelona conta con dúas leis especiais: unha lei estatal (con normas básicas estatais específicas para esta cidade: Lei 1/2006, do 13 de marzo, pola que se regula o réxime especial do municipio de Barcelona) e unha lei autonómica (con normas de desenvolvemento especiais respecto dos demais municipios cataláns: Lei 22/1998, do 30 de decembro, da carta municipal de Barcelona). Estas leis singulares xustifícanse polas particularidades que presentan as dúas cidades (capitalidade, grandes cidades etc.). Outras cidades contan tamén con leis autonómicas de capitalidade (como a Lei balear 23/2006, do 20 de decembro, de capitalidade de Palma de Mallorca), que, en todo caso, deben respectar a regulación básica estatal (STC 137/2018, FX 3). Aínda que en rigor as leis especiais ou de carta desprazan a aplicación das leis xerais aprobadas polo mesmo órgano parlamentario (as Cortes ou a correspondente asemblea lexislativa autonómica) na práctica os tribunais son reticentes a esta aplicación preferente das leis especiais (así, en relación coa lei especial de Madrid: STS do 27 de decembro de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6490).

44. En todo caso, o certo é que estes réximes de carta non son necesariamente máis abertos, de feito, na práctica, non contan cunha gran marxe para desenvolver un modelo organizativo substancialmente distinto ao previsto legalmente (DÍEZ, 2021: 271).

5. A PROVINCIA

5.1. Natureza xurídica

45. A Constitución outórgalle unha **cuádrupla natureza** á provincia, configurándoa, ademais de como un ente local territorial determinado pola agrupación de municipios, como unha división territorial para o cumprimento das actividades do Estado (art. 141.1 CE), como entidade titular da iniciativa para a constitución de comunidades autónomas (art. 143.1 CE) e, por último, como circunscrición electoral para a elección de deputados e de senadores (arts. 68 e 69 CE).

46. En canto **ente local**, a Constitución inclúe no artigo 137 á provincia, xunto aos municipios e ás comunidades autónomas, entre as entidades que forman parte da organización territorial do Estado, limitándose a disciplinar sucintamente, no seu artigo 141, os seus elementos esenciais.

47. O citado artigo 137 CE garante a **autonomía** da provincia para a xestión dos seus intereses, cuxa extensión e límites foron fixados pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional, como se indicou máis arriba (*supra* § 11. 16-21). A CE deixa a concreta configuración da autonomía provincial en mans do **lexislador ordinario**, cuxo único límite é, precisamente, o do reduto indispoñible ou núcleo esencial da autonomía provincial. Así, segundo a doutrina constitucional, correspóndelle á lei especificar e graduar as competencias provinciais tendo en conta a relación entre intereses locais e supralocais nos asuntos que concirnan á comunidade provincial, podendo incidir na definición dos intereses provinciais e das competencias que a súa xestión autónoma comporta para acomodar esta peza da nosa estrutura xurídico-política a outras entidades autonómicas de nova creación (STC 32/1981, FX 3 e STC 27/1987, FX 2).

48. A pesar da garantía constitucional da institución provincial, tras a creación das comunidades autónomas e, especialmente, nos últimos anos, como consecuencia da crise económica que afectou a España, intensificouse o debate sobre a **existencia das provincias** como entidades locais entre quen, dun lado, defende o seu maior protagonismo e, doutro lado, quen sostén a conveniencia de reducir ao mínimo constitucionalmente posible as súas funcións. Con todo, polo momento, na reforma da LBRL mediante a LRSAL de 2013 optouse por potenciar o papel das deputacións provinciais.

5.2. Territorio e poboación

49. Consonte o disposto no artigo 141.1 CE calquera alteración dos límites provinciais haberá de ser aprobada polas Cortes Xerais mediante unha **lei orgánica**.

50. O actual mapa provincial ten a súa orixe na división territorial efectuada por **Javier de Burgos en 1833**. Segundo o artigo 25 do Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (en diante, TRRL), o territorio español "divídese en cincuenta provincias cos límites, denominación e capitais que teñen actualmente". A denominación e capitalidade das provincias ha de realizarse por lei aprobada polas Cortes Xerais. Porén, non se garante a existencia dun número determinado delas, pola contra estaríaselle impedindo ao Estado realizar unha reordenación das circunscricións electorais e levar a cabo toda acción de división territorial para o mellor cumprimento das súas actividades (CARRO, 1996: 314).

51. Polo que respecta á **poboación** da provincia, esta integra toda a dos municipios comprendidos nela.

5.3. Competencias

52. A LBRL, seguindo un esquema similar ao empregado respecto dos municipios, distingue entre competencias propias das provincias, delegadas e distintas das propias e das atribuídas por delegación.

53. As competencias **propias** das provincias serán determinadas por lei e exerceranse en réxime de autonomía e baixo a súa propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais administracións públicas (art. 7.2 LBRL). O artigo 36 LBRL contén a listaxe de competencias —*numerus apertus*— que, en todo caso, lle corresponden á provincia,

definindo así o núcleo esencial da autonomía provincial. A nova redacción do devandito precepto, introducida pola LRSAL de 2013, amplía, aparentemente, as competencias provinciais garantidas pola LBRL atribuíndo, de forma nova, competencias substantivas ou materiais á provincia (como o "tratamento de residuos nos municipios de menos de 5000 habitantes", art. 36.1 c) LBRL). O significado destas novas competencias "substantivas" é moi limitado, pois de acordo STC 111/2016, FX 11, deben ser exercidas de forma subsidiaria respecto de municipios. En consecuencia, as competencias provinciais seguen pivotando arredor da **asistencia e da cooperación ao municipio** (*supra* §§ 13.27 e 28).

54. Consonte o artigo 36.1 c) LBRL correspóndelle á provincia o **fomento** ou, se é o caso, a **coordinación da prestación unificada de servizos** dos municipios do seu respectivo ámbito territorial. Ao respecto, o artigo 36.2 LBRL atribúelle á provincia dúas relevantes competencias consistentes, dun lado, na aprobación anual dun **plan provincial de cooperación** ás obras e servizos de competencia municipal e, doutro lado, asegurar o acceso da poboación da provincia ao conxunto dos servizos mínimos de competencia municipal e á maior eficacia e economía na prestación destes mediante calquera fórmula de asistencia e cooperación municipal. O artigo 116 bis da LBRL atribúe ás deputacións funcións de control e asistencia ás entidades locais que incumprisen os seus obxectivos de estabilidade orzamentaria, débeda pública ou regra de gasto. Por último, cabe destacar a atribución das funcións de **asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica** aos municipios, especialmente aos de menor capacidade económica e de xestión e a de cooperación no fomento do desenvolvemento económico e social e na planificación no territorio provincial, consonte as competencias das demais administracións públicas neste ámbito (art. 36.1 d) LBRL). En exercicio do poder de coordinación provincial, e nos termos que estableza a lexislación autonómica, a deputación provincial pode substituír os municipios na prestación de servizos.

55. Así, por exemplo, no caso da STSX–Andalucía do 14 de setembro de 2015 (ECLI:ES:TSXAND:2015:9956), a Deputación Provincial de Granada **substituíu ao Concello de Maracena** na prestación do servizo municipal de recollida de residuos. Anteriormente, existira un consorcio entre a Deputación Provincial e varios concellos para a prestación conxunta do servizo, pero debido á falta de pagamentos de varios concellos, a Deputación optara por extinguir o consorcio e acordar encomendas de xestión entre cada un dos concellos e a Deputación, para que a Deputación prestase o servizo. Ante a negativa do Concello para asinar unha encomenda de xestión, que é voluntaria conforme ao artigo 13 LRXSP, a Deputación provincial decidiu, ao amparo do artigo 14.3 da Lei andaluza 5/2010, do 11 de xuño, de autonomía local, substituír directamente ao Concello na prestación do servizo.

56. Respecto do exercicio de **competencias delegadas e "distintas das propias"** e das atribuídas por delegación, hai que sinalar que lles resultan de aplicación os límites sinalados respecto das competencias municipais, consonte a nova redacción do artigo 7.3 e 7.4 LBRL (*supra* § 11.32 e 33).

5.4. Organización

57. O goberno e a administración autónoma das provincias, segundo o artigo 141 CE, estarán encomendados a **deputacións** ou a outras corporacións de carácter

representativo. A organización provincial disciplínase con carácter básico na LBRL, podendo as leis autonómicas sobre réxime local establecer unha organización complementaria da prevista no devandito texto legal. Consonte o artigo 32 LBRL, nas provincias de réxime común son órganos necesarios: o **presidente, os vicepresidentes, a xunta de goberno e o pleno**. Así mesmo, existirán en todas as deputacións órganos que teñan por obxecto o estudo, o informe ou a consulta dos asuntos que deban ser sometidos á decisión do pleno, así coma o seguimento da xestión do presidente, a xunta de goberno e os deputados que posúan delegacións, sempre que a respectiva lexislación autonómica non prevexa unha forma organizativa distinta neste ámbito e sen prexuízo das competencias de control que lle corresponden ao pleno. Con carácter complementario, as deputacións poderán crear e regular outros órganos. A organización provincial presenta grandes similitudes cos municipios de réxime común e non tantas cos de gran poboación (MIGUEZ, 2017: 298).

58. O sistema electoral para a elección de deputados provinciais, membros do pleno, regúlase nos artigos 202 a 209 LOREX, onde se optou pola súa **elección indirecta**. Isto é, son os concelleiros electos nas eleccións municipais os que designan aos deputados provinciais. Este réxime representativo foi e continúa sendo moi cuestionado dende o punto de vista do seu respecto ao artigo 3.2 CEAL e provocou que se puxese en dúbida a lexitimidade institucional e democrática das deputacións provinciais, sendo moitos os autores que propoñen a súa reforma (BARRERO, 2017b: 351, 359).

6. A ADMINISTRACIÓN INSULAR

59. Os **arquipélagos balear e canario** contan con administración propia en forma de cabidos ou consellos (141.4 CE). Cada illa é unha entidade territorial autónoma, distinta da provincia e da correspondente comunidade autónoma.

60. A súa regulación na mesma sede en que se regulan as provincias (art. 141 CE) e a ausencia dalgunha mención a estas últimas nos seus respectivos estatutos de autonomía, fixo xurdir a dúbida entre a doutrina de se, nos devanditos territorios, a **organización provincial** coexiste coa insular e, de ser así, se esta situación sería compatible coa garantía constitucional da propia institución provincial. No arquipélago canario subsisten as "mancomunidades provinciais interinsulares" exclusivamente coma órganos de representación e expresión dos intereses provinciais. Integran estes órganos os presidentes dos cabidos insulares das provincias correspondentes, correspondendo a súa presidencia ao do cabido da illa en que se atope a capital da provincia. Aínda que os estatutos canario e balear son ben distintos, pódese afirmar que en ningunha das dúas comunidades autónomas subsisten hoxe propiamente as provincias, sendo a illa a entidade territorial supramunicipal de cada arquipélago (así, para o caso das Illas Canarias: RIVERO, 2014: 296). En todo caso, o Tribunal Constitucional lembrou que: "[…] de igual modo que a illa non substitúe a provincia nos devanditos arquipélagos, tampouco as institucións ás que corresponde a administración das illas —os consellos insulares no caso balear— poden ser caracterizadas como copia das deputacións provinciais, senón como entes específicos por expresa vontade do poder constituínte plasmada no artigo 141.4 CE" (STC 133/2012, FX 3).

61. No artigo 41.1 LBRL, establécese que os **cabidos insulares canarios**, como órganos de goberno, administración e representación de cada illa, réxense polas normas contidas en DA 14.ª LBRL e, supletoriamente, polas normas que regulan a orga-

nización e **funcionamento** das deputacións provinciais, asumindo as competencias destas, sen prexuízo do disposto no Estatuto de Autonomía de Canarias.

62. Por outra banda, os **consellos insulares das Illas Baleares**, aos que son de aplicación as normas que regulan a organización e funcionamento das deputacións provinciais, asumen as súas competencias consonte o disposto na lexislación básica de réxime local e as que lles correspondan de conformidade co Estatuto de Autonomía de Baleares (art. 41.3 LBRL).

7. AS CIDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA E MELILLA

63. Segundo o Tribunal Constitucional, **Ceuta e Melilla** "son entes municipais dotados dun réxime de **autonomía local singular**, reforzado respecto do réxime xeral dos demais municipios, que vén regulado polas previsións específicas contempladas para ambas as cidades nos seus respectivos estatutos de autonomía en canto á súa estrutura organizativa, sistema de competencias, réxime xurídico, mecanismos de cooperación coa Administración do Estado e réxime económico e financeiro, especialmente" (STC 240/2006, FX 4). Os estatutos das cidades autónomas de Ceuta e Melilla, tal e como dispón o artigo 147.2 CE, determinan o ámbito competencial que lles corresponde dentro do marco establecido pola Constitución, que comprende, dun lado, competencias habitualmente atribuídas ás **comunidades autónomas** (art. 21 da Lei Orgánica 1/1995, do 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta e art. 21 da Lei Orgánica 2/1995, do 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla) e, doutro lado, as competencias que a lexislación estatal atribúe a **municipios e provincias** (art. 25 da Lei Orgánica 1/1995, do 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta e art. 25 da Lei orgánica 2/1995, do 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla). En todo caso, o réxime local aplicable a Ceuta e Melilla presenta certas especialidades introducidas en atención á ausencia de poderes lexislativos autonómicos que poidan desenvolver o réxime local básico (DA 4.ª LRSAL).

8. OUTRAS ENTIDADES LOCAIS

8.1. Entidades locais de ámbito territorial supramunicipal

8.1.1. Comarcas

64. A **comarca** pode definirse como unha **agrupación de municipios limítrofes** con personalidade xurídica creada para a xestión de intereses comúns e definida por lazos xeográficos, económicos e culturais propios (COSCULLUELA, 2022: 306). A CE non regula de forma expresa a comarca. A súa creación ampárase nos artigos 141.3 CE —que permite a creación de agrupacións de municipios diferentes da provincia—, e 152.3 CE —que lles permite aos estatutos de autonomía, mediante a agrupación de municipios limítrofes, establecer circunscricións territoriais propias, que gozarán de plena personalidade xurídica—.

65. Pola súa banda, na maioría dos **estatutos de autonomía** contense a posibilidade de crear comarcas no territorio das súas respectivas comunidades autónomas e a normativa básica estatal, en concreto, o artigo 42.1 LBRL, reproduce a citada previsión constitucional disciplinando a posibilidade de que estas, consonte ao disposto nos seus respectivos estatutos, creen no seu territorio comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios, limiten a súa regulación a cuestións puntuais relativas á súa creación e deixen todo o demais en mans do lexislador autonómico de réxime local.

66. As comarcas son, por tanto, **entidades locais** (art. 141.3 CE e 3.2 a) LBRL). Malia que o artigo 3.1 LBRL —recentemente modificado por a LRSAL— non inclúe as comarcas entre as entidades locais territoriais, o certo é que no artigo 4.2 LBRL se abre a posibilidade de que a lexislación autonómica lles atribúa potestades administrativas propias daquelas, de xeito que sería posible que os estatutos de autonomía configurasen as comarcas como entidades desta natureza, sempre que se cumprisen as condicións necesarias para iso.

67. Con todo, a atribución á comarca de **natureza de ente territorial** deu lugar a un intenso debate doutrinal, no que se puxo en dúbida a constitucionalidade desta opción. Aqueles que defenden a súa constitucionalidade basean a súa posición no artigo 152.3 CE, que permite establecer por vía estatutaria circunscricións territoriais propias mediante a agrupación de municipios limítrofes, as cales gozarán de plena personalidade xurídica (ADESTRA, 1986: 56). Pola contra, outros autores sosteñen que a habilitación contida no devandito precepto non é suficiente para atribuírlle á comarca, a través dos estatutos, unha consideración equiparable ao municipio ou á provincia, non existindo ningunha base constitucional para xustificar a extensión a estes entes da cobertura da cláusula de garantía institucional (MARTÍN MATEO, 1987: 170). En realidade, este último autor dá a clave do debate sobre a natureza territorial ou non territorial da comarca: o da **extensión a esta da garantía constitucional da autonomía local**. A resposta a esta cuestión, segundo algúns autores, debe basearse na distinción entre a garantía constitucional da autonomía municipal e provincial, que supón unha protección ao máximo nivel, fronte ao lexislador ordinario, estatal e autonómico e, mesmo, fronte ao estatutario, e a aplicación do principio de autonomía local a outras entidades como a comarcal, cuxa propia existencia queda supeditada á decisión do lexislador competente, e que implica simplemente, o recoñecemento a estas de certa autonomía para a administración e xestión dos intereses que o lexislador lles atribúa como propios (FERREIRA, 1999: 118).

68. Respecto do seu carácter necesario ou potestativo, en virtude das competencias con que contan as comunidades autónomas para o deseño da súa propia organización territorial, os **estatutos de autonomía** poden configurar as comarcas como entes de natureza necesaria, sen prexuízo da existencia daqueloutros constitucionalmente garantidos como o municipio e a provincia. Naqueles casos en que as comarcas non conten cunha garantía estatutaria, pasarán a ser entes continxentes supeditados á decisión que sobre estes adopte o lexislador autonómico, o cal, aínda que poderá dispoñer sobre a constitución e creación de tales entes, deberá facelo, en todo caso, con suxeición ás esixencias determinadas pola lexislación básica estatal (STC 214/1989, FX 13).

69. Naquelas comunidades autónomas nas que, consonte os seus estatutos, a comarca non sexa un ente local necesario, resultará de aplicación o disposto no artigo 42.2 LBRL, segundo o cal, a **iniciativa para a creación** dunha comarca poderá partir non só da comunidade autónoma de que se trate, senón tamén dos propios municipios interesados.

70. Son poucas as comunidades autónomas que crearon comarcas. Hai que destacar os casos castelán-leonés, aragonés e catalán, dada a existencia nestas comunidades autónomas de especiais vínculos e relacións entre os municipios de determinadas zonas, que derivaron na creación no seu territorio dos escasos exemplos comarcais existentes en España. No caso de **Castela e León**, aínda que a comarca se configura como unha agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características xeográficas, económicas, sociais e históricas afíns (art. 46.1 da Lei Orgánica 14/2007, do 30 de novembro, de reforma do Estatuto de Autonomía de Castela e León [EACeL]), deixando a súa creación en mans do lexislador autonómico, o certo é que recoñece expresamente a singularidade da comarca do Bierzo: "unha lei das Cortes de Castela e León regulará a comarca do Bierzo, tendo en conta as súas singularidades e a súa traxectoria institucional" (art. 46.3 do EACeL). En sentido similar, segundo a Lei Orgánica 5/2007, do 20 de abril, de reforma do Estatuto de Autonomía de **Aragón** (EAAr), nesta Comunidade Autónoma a organización territorial local estrutúrase en municipios, comarcas e provincias (art. 81 EAAr), con todo, non se xeneraliza a comarca en todo o territorio, senón que se prevé a súa creación a través de lei autonómica (art. 83.3 EAAr) —así se dispón no artigo 6.2 do Decreto Lexislativo 1/2006, do 27 de decembro, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Comarcalización de Aragón—. Así, por exemplo, mediante a Lei aragonesa 8/2019, do 29 de marzo, creouse en Aragón a Comarca Central. En **Cataluña**, os artigos 83.2 e 92 EAC prevén directamente as comarcas, remitindo a súa regulación á lei. Actualmente, as comarcas catalás están reguladas polo Decreto Lexislativo catalán 4/2003, do 4 de novembro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei da organización comarcal de Cataluña, cuxa organización e funcionamento son similares ao das provincias (entre as máis recentes, atópase a comarca de El Lluçanès creada por Lei 7/2023).

8.1.2. Áreas metropolitanas

71. O concepto xurídico de área metropolitana pódese atopar no artigo 43.2 LBRL, onde se definen como entidades locais integradas polos municipios de **grandes aglomeracións urbanas** entre cuxos núcleos de poboación existan vinculacións económicas e sociais que fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras.

72. Con todo, de todas as fórmulas que o ordenamento xurídico ofrece para resolver os problemas derivados do feito metropolitano, a resposta específica dada polo lexislador básico estatal —a área metropolitana— **non tivo o éxito esperado**. Como exemplos do fenómeno metropolitano en España poden citarse: Madrid (Lei 121/1963, do 2 de decembro); Barcelona (Lei catalá 31/2010, do 3 de agosto); l'Horta (creada pola Lei valenciana 4/1995, do 16 de marzo e suprimida pola Lei valenciana 8/1999, do 3 de decembro); Vigo (Lei galega 4/2012, do 12 de abril, modificada mediante Lei galega 14/2016, do 27 de xullo).

73. As áreas metropolitanas son entidades locais, tal e como sinala expresamente o artigo 43.2 LBRL. Con todo, inclúense no Título IV "outras entidades locais", o que determina o carácter **potestativo** ou continxente destas, cuxa creación queda en mans das diferentes **comunidades autónomas**.

74. A lexislación básica de réxime local, na súa sucinta disciplina, limítase a remitirlle á lexislación autonómica: a determinación dos órganos de goberno e administración, garantindo a representación neles de todos os municipios integrados na área; a disciplina do réxime económico e de funcionamento, garantindo tamén neste punto, a participación de todos os municipios na toma de decisións e unha xusta distribución das cargas entre eles; e a determinación dos servizos e obras de prestación ou realización metropolitana e o procedemento para a súa execución (art. 43.3 LBRL).

75. A amplitude da competencia estatal para a regulación das áreas metropolitanas foi obxecto de debate, o cal parece resolverse en favor da afirmación maioritaria da **interiorización autonómica** do seu réxime competencial, que era a posición sostida polo Tribunal Constitucional na STC 214/1989, FX 4, (TOSCANO, 2010: 139).

76. A creación, modificación e supresión das áreas metropolitanas, tal e como dispón o artigo 43.1 LBRL, realizarase **polas comunidades autónomas**, mediante lei, trala audiencia da Administración do Estado e dos concellos e deputacións afectados e consonte ao disposto nos seus respectivos estatutos. Así, parece necesaria a aprobación dunha lei *ad hoc* para a creación, modificación e supresión de cada área metropolitana en concreto. Con todo, o alcance da devandita reserva de lei no caso da modificación das áreas metropolitanas foi cuestionado pola doutrina (BARRERO, 1993: 212, 222).

8.1.3. Mancomunidades

77. As mancomunidades son **entes locais non territoriais de carácter asociativo** con personalidade xurídica propia creados polos municipios para a execución en común de obras e servizos da súa competencia (arts. 3.2.c), 4.3 e 44 LBRL). Esta asociación debe producirse, exclusivamente, entre municipios, que poderán pertencer a distintas comunidades autónomas, sempre que o permitan as súas respectivas lexislacións (art. 44.5 LBRL). Son frecuentes as mancomunidades para a xestión de residuos sólidos ou para a prestación de servizos sociais básicos ou comunitarios.

78. Por outro lado, aínda que a regulación básica estatal é sucinta, deixando unha amplia marxe para a lexislación autonómica de desenvolvemento e os propios estatutos de cada concreta mancomunidade, as escasas normas básicas estatais sobre mancomunidades son vinculantes, polo que necesariamente deben ser respectadas polas leis autonómicas, a risco de inconstitucionalidade (STC 19/2022, FJ 4). A partir da reforma operada pola Lei 57/2003, de medidas de modernización do goberno local, **reforzouse o papel das mancomunidades** equiparándoas, en certa medida, ás entidades locais territoriais no que respecta ao seu ámbito competencial, dado que, consonte a nova redacción do artigo 4.3 LBRL, en defecto de previsión estatutaria, poderían asumir a totalidade das potestades previstas no art. 4.1 LBRL, sempre que sexan precisas para o cumprimento da súa finalidade e consonte a lexislación aplicable a cada unha das devanditas potestades (HERNANDO, 2015: 148).

79. Sen prexuízo do disposto pola lexislación autonómica, as mancomunidades réxense, fundamentalmente, **polos seus estatutos**, que deben regular o ámbito territorial da entidade, o seu obxecto e competencia, órganos de goberno e recursos, prazo de duración e cantos outros extremos sexan necesarios para o seu funcionamento, tendo en conta que, en todo caso, os órganos de goberno serán representativos dos concellos mancomunados (art. 44.2 LBRL).

8.2. Entidades locais de ámbito territorial inferior ao municipio

80. No ordenamento xurídico español veuse recoñecendo a existencia de EATIMs cuxa regulación é competencia do **lexislador autonómico**, consonte o disposto no artigo 24 bis LBRL, que as define como formas de organización desconcentrada

carecedoras de personalidade xurídica, creadas para a administración de núcleos de poboación separados, baixo a denominación de casaríos, parroquias, aldeas, barrios, anteigrexas, concellos, pedanías, lugares anexos ou outras análogas.

81. En todo caso, a súa creación queda limitada, trala aprobación da LRSAL en 2013, a aqueles casos en que constitúa a opción máis eficiente para a administración desconcentrada de núcleos de poboación separados, consonte os principios previstos na Lei Orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira. A reforma da lexislación básica de réxime local introducida pola LRSAL pretendeu diminuír o número de entidades inframunicipais. Así, dun lado, engadiuse o artigo 116 bis á LBRL, segundo o cal, os municipios que deban presentar un plan económico-financeiro por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, do obxectivo de débeda pública ou da regra de gasto, deberán incluír no devandito plan a supresión daquelas entidades de ámbito territorial inferior ao municipio que, no exercicio orzamentario inmediatamente anterior, incumpran o obxectivo de estabilidade orzamentaria ou de débeda pública, ou ben cuxo período medio de pago a provedores supere en máis de trinta días o prazo máximo previsto na normativa de morosidade. Doutro lado, disponse que aquelas que se creen no futuro non terán personalidade xurídica nin a condición de entidade local (art. 3, 24 bis LBRL e DT 4.ª e 5.ª LRSAL) (GALÁN E GALINDO, 2015: 48).

9. OS SECTORES PÚBLICOS LOCAIS

9.1. Concepto

82. Para os efectos da Lei 40/2015, do 1 de outubro, do Réxime Xurídico do Sector Público (LRXSP), o **sector público local** está constituído polas entidades que integran a administración local e o seu sector público institucional (art. 2 LRXSP).

83. Ao primeiro grupo —entidades que integran a **Administración local**—, consonte o disposto no artigo 3 LBRL, pertencen: o municipio; a provincia; a illa nos arquipélagos balear e canario; as comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios, instituídas polas comunidades autónomas; as áreas metropolitanas e as mancomunidades de municipios. Ao segundo grupo, o do **sector público institucional local**, pertencen os organismos públicos e entidades de dereito público e as entidades de dereito privado vinculadas ou dependentes das Administracións públicas locais (art. 2.2. LRJSP).

84. Con todo, hai que sinalar que a delimitación do **concepto de sector público local** dependerá do ámbito material de referencia. Así, por exemplo, o concepto de sector público local no ámbito orzamentario, contense no artigo 2 da Lei Orgánica 2/2012, do 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sustentabilidade Financeira (LOEPSF), que se remite á delimitación realizada no Sistema Europeo de Contas (DÍEZ E MARCO, 2019: 75; *supra* § 1.6). Para estes efectos, a pertenza dun determinado ente ao sector público local vén determinada pola súa vinculación con algunha das entidades que forman a Administración local, a cal, consonte o SEC-2010, vén determinada pola concorrencia dos seguintes requisitos: a) que se trate dunha unidade institucional, é dicir, dunha entidade económica que se caracteriza pola súa autonomía de decisión no exercicio da súa función principal (apartado 2.12); b) que poida asegurarse o control sobre ela en función da concorrencia dunha serie de indicadores como a titularidade do capital, control do consello de administración, acción de ouro etc. (apartado 2.38); c) que se trate dunha entidade "non de mercado", é dicir, que ofrece toda ou a maior parte da súa produción a terceiros de forma gratuíta ou a prezos economicamente non significativos (apartado 20.29). No ámbito da contratación pública, o concepto de sector público local contense no artigo 3.1 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de Contratos do Sector Público (LCSP), no cal se empregan criterios similares aos anteriores na súa delimitación.

9.2. Tipoloxía de entes e clasificación

85. As entidades que forman parte do sector público institucional local, atendendo á súa natureza xurídica, poden agruparse en dúas categorías: as entidades con personalidade xurídico-pública e as entidades con personalidade xurídico-privada.

86. Un primeiro grupo sería o formado por aquelas que posúen **personalidade xurídica pública** que estaría formado por organismos autónomos e entidades públicas empresariais locais (art. 85.2 A) LBRL), que se rexerán polo disposto na LBRL e na LRXSP (*supra* § 8.24-29), tal e como se desprende do artigo 85 bis LBRL. Son organismos autónomos, frecuentemente, os "padroados deportivos" municipais. As entidades públicas empresariais (que producen bens e servizos económicos e se rexen fundamentalmente polo Dereito privado) son menos frecuentes: un exemplo é o Instituto Municipal de Cultura de Barcelona. Como é propio do réxime xurídico xeral das entidades públicas empresariais, os seus órganos administrativos poden exercer algunhas potestades administrativas (así, en relación coa EPE Bilbao Zerbitzuak–Servizos, encargada da xestión do cemiterio: STX–País Vasco do 19 de outubro de 2015, ECLI:ES.TSXPV:2015:3397).

87. O segundo grupo comprendería a entidades **con personalidade xurídica privada**, en concreto, sociedades mercantís locais (art. 85.2.A) d) LBRL) e fundacións **públicas locais que, aínda que non se enumeran no artigo 85 LBRL**, a súa creación pode levarse a cabo ao amparo do disposto na lexislación autonómica (*supra* § 8. 24-29). Entre as **sociedades municipais** hai que distinguir entre as que teñen por fin a xestión directa dun **servizo público local** (art. 85.2 b) LBRL), como a Empresa Municipal de Transportes de Madrid, e as que actúan como **empresas produtoras de bens e servizos económicos** (art. 86 LBRL), como a Sociedade de Xestión do Patrimonio Inmobiliario Municipal de Alcobendas, que actúa en réxime de competencia con empresas privadas. As **fundacións municipais**, como a Fundación Municipal de Cultura do Concello de Valladolid, réxense polo réxime xeral das fundacións, aínda que os seus **órganos de goberno** están ocupados por cargos electos municipais.

88. Debe terse en conta que non existe un concepto legal preciso de **sociedade mercantil pública**, empregándose, para facer referencia, non só ás sociedades integramente públicas, ás que se refire o artigo 85.2 A) d) LBRL senón tamén a aquelas que contan con capital mixto, respecto das cales, a súa pertenza ao sector público local determínase, habitualmente, utilizando o **criterio da influencia dominante**, propio do concepto de sector público manexado pola normativa orzamentaria e de contratación pública á que se fixo referencia anteriormente (SANTIAGO, 2017: 155; LÓPEZ DE CASTRO, 2021: 336).

89. En resposta á crise económica e financeira de 2008, a LRSAL de 2013 introduciu unha serie de medidas destinadas a reordenar *pro futuro* o sector público local. En primeiro lugar, a LRSAL **prohibiu constituír entes de segundo nivel**. Consonte o apartado terceiro de DA 9.ª LBRL, os organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundacións, unidades e demais entes que estean adscritos, vinculados en dependencia, para os efectos do Sistema Europeo de Contas, de calquera das entidades locais do citado artigo 3.1 LBRL ou dos seus organismos autónomos non poderán constituír; participar na constitución ou adquirir novos entes de calquera tipoloxía, independentemente da súa clasificación sectorial en termos de contabilidade nacional. En segundo lugar, **limitou a creación de novas entidades instrumentais** (DA 9.ª LBRL). En terceiro lugar, a nova redacción dada pola LRSAL ao artigo 85.2 LBRL

establece unha serie de limitacións á utilización de **sociedades integramente públicas e de entidades públicas empresariais locais** para a xestión directa de servizos municipais, de tal maneira que, no caso de que sexa esta a fórmula elixida polo ente local, é necesario acreditar, mediante unha memoria xustificativa elaborada ao efecto, que resultan máis sostibles e eficientes que a xestión pola propia entidade local ou por organismos autónomos, para o que se deberán ter en conta os criterios de rendibilidade económica e recuperación do investimento.

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 e 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, "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 e 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 e 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 e 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 e 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.