Traducció al català de:
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.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 11

ADMINISTRACIONS I SECTORS PÚBLICS LOCALS

Diana Santiago Iglesias
Universitat de Santiago de Compostel·la (USC)

SUMARI: 1. LA PLANTA LOCAL.—2. EL SISTEMA COMPETENCIAL.—3. LA GARANTIA INSTITUCIONAL DE L'AUTONOMIA LOCAL.—4. EL MUNICIPI: 4.1. Definició legal; 4.2. Territori i població; 4.3. Competències; 4.4. Organització.—5. LA PROVÍNCIA: 5.1. Naturalesa jurídica; 5.2. Territori i població; 5.3. Competències; 5.4. Organització.—6. L'ADMINISTRACIÓ INSULAR.—7. LES CIUTATS AUTÒNOMES DE CEUTA I MELILLA.—8. ALTRES ENTITATS LOCALS: 8.1. Entitats locals d'àmbit territorial supramunicipal: *8.1.1. Comarques; 8.1.2. Àrees metropolitanes; 8.1.3. Mancomunitats;* 8.2. Entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi.—9. ELS SECTORS PÚBLICS LOCALS: 9.1. Concepte; 9.2. Tipologia d'ens i classificació.—10. BIBLIOGRAFIA: 10.1. Bibliografia citada; 10.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. LA PLANTA LOCAL

1. La planta local es pot definir com el **conjunt d'administracions locals** que actuen sobre un territori. Entre els caràcters que defineixen la planta local espanyola, la doctrina coincideix a assenyalar-ne la composició per una gran varietat d'ens; l'alt nombre d'entitats que la integren i l'existència de diversos models de municipi.

2. Respecte de la composició per una **gran varietat d'ens**, l'Estat espanyol, d'acord amb l'article 137 de la Constitució espanyola (CE), s'organitza territorialment en municipis, províncies i comunitats autònomes. A escala local, és possible distingir-hi tres subnivells: d'una banda, el municipal i supramunicipal, tots dos d'existència constitucionalment necessària; i, d'una altra banda, l'inframunicipal, creat pel legislador. Aquests tres subnivells es descriuen succintament a continuació, sense perjudici de fer una exposició més detallada de les diferents entitats que els integren en els apartats següents.

3. Dins del **nivell supramunicipal**, la Constitució garanteix —com es veurà— l'existència i l'autonomia de la **província** i de l'**illa**, i deixa oberta la possibilitat per al legislador estatutari o ordinari de crear altres entitats locals, de caràcter facultatiu, a l'empara dels articles 141.3 CE —"Es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província"— i 152.3 CE —"Els Estatuts podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs".

4. En l'àmbit dels **ordenaments jurídics autonòmics**, els diferents estatuts d'autonomia preveuen la creació d'entitats supramunicipals, entre les quals cal esmentar les **comarques**, les **àrees metropolitanes** o les **mancomunitats** de municipis, les quals configuren, a vegades, amb caràcter necessari i, altres cops, amb caràcter potestatiu, i deixen la creació efectiva en mans del legislador ordinari.

5. Així, per exemple, mentre que la **comarca**, d'acord amb l'article 40 de la Llei orgànica 1/1981, de 6 d'abril, d'Estatut d'autonomia per a Galícia (EAG), és una entitat potestativa en aquesta comunitat autònoma, a Catalunya, d'acord amb l'article 83.2 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EACat), té caràcter necessari. La nota comuna a totes, deixant a un costat la província, és la diversitat, ja que la seva configuració descansa en els estatuts d'autonomia i en la legislació autonòmica de règim local (GALÁN, 2017: 398-400).

6. El fet que les comarques, àrees metropolitanes i mancomunitats no siguin imposades per l'Estat no significa una abstenció total de regulació estatal. La **legislació bàsica de règim local** configura les comarques i les àrees metropolitanes com a ens locals supramunicipals, i deixa en mans de les comunitats autònomes —de conformitat amb el que disposen aquesta llei i els estatuts d'autonomia respectius— la seva creació, així com la d'altres entitats que agrupin diversos municipis (art. 42 i 43 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local [LBRL]). Així mateix, reconeix als municipis el dret a associar-se amb d'altres en mancomunitats, a les quals atribueix també la condició d'entitat local supramunicipal, per executar en comú d'obres i serveis determinats de la seva competència (art. 44 LBRL).

7. Dins del **nivell inframunicipal**, es troben aquelles entitats la creació de les quals es pot produir a l'empara del que disposen els articles 141.3 i 152.3 CE, i, si escau, en els estatuts d'autonomia i en la legislació bàsica i autonòmica de règim local, entre les quals cal esmentar les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi (d'ara endavant, EATIM). És el cas de les parròquies gallegues, previstes directament per l'article 27 EAG.

8. Respecte de l'**alt nombre d'entitats** que integren la planta local espanyola, cal esmentar que, d'acord amb la informació proporcionada pel Registre d'entitats locals del Ministeri de Política Territorial i Memòria Democràtica, en formen part: 8.132 municipis; 50 províncies; 3.676 EATIMES; 961 mancomunitats; 83 comarques; 3 àrees metropolitanes, i 50 agrupacions de diferent tipus.

9. A més, la planta local espanyola presenta **diversos models de municipis**. D'una banda, hi ha els denominats municipis de **gran població**, que s'identifiquen prenent com a criteri principal el nombre d'habitants (d'acord amb l'art. 121 LBRL, es podrien incloure en aquest grup ciutats de més de 75.000, sempre que compleixin determinades condicions) i, d'una altra banda, un alt nombre de municipis de **mida mitjana i petita**.

10. Si es té en compte la proporció que aquests últims representen sobre el nombre total, es pot afirmar que la planta local espanyola es construeix sobre un model de petits municipis. No obstant això, cal destacar que aquests municipis es distribueixen de manera desigual entre comunitats autònomes i que les seves característiques són notablement diferents, tenint en compte la població, l'activitat econòmica predominant o la ubicació —rural o urbana. Aproximadament, el 85 % dels municipis espanyols no arriba als 5.000 habitants i, d'aquests, el 60 % no supera els 1.000 habitants. No obstant això, cal assenyalar que en aquest grup de petits municipis coexisteixen realitats molt diferents, de manera que és possible identificar-hi: un subgrup comprès per aquells situats al litoral mediterrani i als arxipèlags canari i balear, que veuen multiplicada la població en determinats períodes de l'any; un segon subgrup integrat per aquells situats, sobretot, en l'altiplà central, la densitat de població dels quals és molt reduïda; i un tercer grup de municipis que, malgrat la mida petita, formen part d'una trama urbana contínua i integren un anell metropolità (ORDUÑA, 2021: 38).

11. La **configuració de la planta local** ha estat objecte d'un intens **debat doctrinal**, començat fa més de dos-cents anys i que, encara avui, continua obert. La diversitat de la planta municipal ha tingut el reflex en l'àmbit jurídic, en el qual el legislador bàsic estatal ha anat introduint, al llarg de les últimes dècades, **règims especials** aplicables als denominats "municipis de gran població", tendència que sembla que ara es vol estendre al règim jurídic dels municipis de mida menor, en incloure l'aprovació d'un règim especial per als municipis petits o en risc de despoblació entre les mesures per adoptar en el marc de l'Estratègia nacional enfront del repte democràtic. En concret, la proposta esmentada de reforma de la legislació bàsica de règim local suposaria un canvi en la línia de respostes proposades fins ara per abordar els problemes de la planta local espanyola, ja que, en lloc d'eliminar els municipis petits, es tractaria de potenciar-los, amb mesures destinades a fer que els veïns d'aquesta mena de municipis hi mantinguin la residència i, fins i tot, que s'hi estableixin nous habitants, a fi de reequilibrar la distribució de població actual entre el camp i la ciutat. Aquesta solució no ha rebut un suport doctrinal unànime, i continua el debat sobre la necessitat de trencar l'homogeneïtat tradicional del règim local espanyol, alterat molt puntualment emprant criteris poblacionals, i sobre la manera més adequada per introduir aquesta diversitat de règims jurídics municipals (VELASCO, 2020: 27; CARBONELL, 2021: 68; ALMEIDA, 2023: 59). D'acord amb Velasco, podrien ser dues les estratègies normatives per seguir: la primera consistiria a dur a terme una reestructuració general dels governs locals en l'àmbit rural (planta municipal, funcions provincials, consorcis i mancomunitats); i, la segona, més modesta, abordaria una modificació selectiva del règim jurídic dels ajuntaments petits, a fi de millorar-ne la capacitat de gestió (VELASCO, 2022: 29). Caldrà esperar per veure si cristal·litza aquest intent de reforma de la legislació bàsica i en quin sentit ho fa, si n'és el cas. De moment, s'ha avançat en aquesta línia amb la reforma de la LBRL que es va dur a terme mitjançant el Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, que introdueix expressament el principi de diferenciació en l'atribució de competències als municipis (art. 25.6 LBRL) (*infra* § 11. 30).

2. EL SISTEMA COMPETENCIAL

12. La competència per regular les diferents entitats que integren la planta local resideix, en primera instància, en el legislador estatal, al qual correspon dictar la **legislació bàsica** aplicable en aquesta matèria, en virtut de l'abast que el Tribunal Constitucional ha donat a l'article 149.1.18 CE, en entendre comprès el règim local

dins del llistat de matèries que conté aquest precepte. A les comunitats autònomes els correspon, conforme als estatuts corresponents, la competència legislativa de desplegament de les lleis estatals i l'execució legislativa.

13. Inicialment, les comunitats autònomes van assumir en els estatuts **nivells competencials diversos** sobre les seves entitats locals. Per exemple, el País Basc, a l'empara de l'article 151 CE, va assumir competències "exclusives" sobre règim local, sense perjudici de les possibles lleis bàsiques estatals (art. 10.4 de la Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'autonomia per al País Basc [EAPB]). En canvi, la Comunitat de Madrid va assumir competències exclusives molt menors (només sobre alteració de termes municipals: article 26.2 de la Llei orgànica 3/1983, de 25 de febrer, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid [EACM]), així com les imprecises "funcions de desplegament" que li transferissin les lleis estatals (art. 27.2 EACM). Progressivament, mitjançant reformes estatutàries i la tasca homogeneïtzadora del Tribunal Constitucional, avui es pot afirmar que totes les comunitats autònomes són competents igualment per al **desplegament legislatiu** de la legislació bàsica estatal i la seva execució.

14. Són nombrosos els pronunciaments del **Tribunal Constitucional** respecte de l'abast de la **competència estatal** en matèria de règim local. A tall d'exemple, vegeu: SSTC 214/1989, 31/2010; 103/2013 o STC 41/2016. En línies generals, la jurisprudència constitucional ha definit la competència bàsica estatal de manera asimètrica, en funció de la mena d'entitat local i de l'objecte de regulació. Així, la competència bàsica estatal és més extensa i intensa per a les entitats locals constitucionalitzades (municipi, província i illa) que per a les altres entitats locals (comarques, àrees metropolitanes, mancomunitats i EATIM). També la competència bàsica estatal és més àmplia en relació amb l'organització dels òrgans de govern locals que en relació amb les seves competències sectorials.

15. Específicament, la **configuració de la planta local** pivota sobre les comunitats autònomes, que assumeixen un paper principal, si bé no totes ho fan de la mateixa manera. En l'àmbit supramunicipal: l'Estat assumeix aquesta posició respecte de la determinació de la planta provincial (*infra* § 1.45), mentre que en el disseny del mapa comarcal (*infra* § 11.64), en la creació d'àrees metropolitanes (*infra* § 11. 73) i de mancomunitats (*infra* § 11. 77), les comunitats autònomes tornen a assumir el protagonisme, igual que respecte de la configuració de la planta inframunicipal (*infra* § 11.80), sense perjudici de les importants limitacions que hi pot introduir el legislador bàsic estatal.

3. LA GARANTIA INSTITUCIONAL DE L'AUTONOMIA LOCAL

16. La Constitució espanyola, en l'article 137, garanteix l'autonomia local de municipis i províncies per gestionar els seus interessos respectius. A més, en el mateix capítol del títol VIII ofereix alguns criteris organitzatius respecte dels municipis (art. 140 CE), de les províncies (art. 141.1 i 141.2 CE) i de les illes (art. 141.4 CE), i preveu la possible creació d'altres agrupacions de municipis diferents de la província (art. 141.3 CE).

17. L'autonomia local consagrada en l'art. 137 CE —amb el complement dels art. 140 i 141 CE—: "es tradueix en una **garantia institucional** dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, nucli que necessàriament ha de ser respectat pel legislador (estatal o autonòmic, general o sectorial) perquè aquestes administracions siguin reconeixibles com a ens dotats d'autogovern" (STC 159/2001, FJ 4, i, després, STC 51/2004, FJ 9). Aquesta jurisprudència ha anat creixent en matisos que hi han introduït els nombrosos pronunciaments 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 cas **municipal**, l'autonomia es garanteix expressament en l'article 140 CE. Pel que fa a la **província**, a pesar que l'article 141 CE no conté un reconeixement exprés en els mateixos termes i es limita a definir-la com a "entitat local amb personalitat jurídica pròpia", el Tribunal Constitucional ha transposat la garantia institucional de l'autonomia municipal a la província. No obstant això, de la regulació constitucional sembla que se'n desprèn una autonomia local reforçada, la dels municipis, i una altra de més limitada, la de la província i les illes, amb trets i perfils específics respecte de l'autonomia municipal (STC 109/1998, FJ 2; VELASCO, 2021: 16).

19. En la jurisprudència del Tribunal Constitucional es pot veure una **evolució clara** del concepte d'autonomia local, sobretot, en les sentències posteriors a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). Si bé la jurisprudència constitucional des de la STC 32/1981, FJ 3, havia insistit que l'autonomia local és una "institució" que ha de ser respectada per la llei, malgrat que aquesta pot configurar-la de diferents formes, una jurisprudència més recent, expressada en la STC 41/2016, FJ 6, ha definit l'autonomia local no ja només com una "institució" que ha de respectar la llei, sinó com un **principi constitucional** que ha de ser optimitzat en la mesura que sigui possible (*supra* § 4.6), amb la ponderació prèvia amb altres principis o béns constitucionals (VELASCO, 2021: 19). Aquest mandat d'optimització exigeix que la falta d'atribució de competències als municipis o la seva restricció, en matèries d'interès municipal, es justifiqui suficientment. Per determinar si la intervenció del legislador respecta la garantia constitucional de l'autonomia local s'ha de valorar: *a*) si existeixen interessos supralocals que justifiquin aquesta regulació; *b*) si el legislador ha ponderat els interessos municipals afectats: *c*) si el legislador ha assegurat als ajuntaments implicats un nivell d'intervenció tendencialment correlatiu a la intensitat d'aquests interessos (STC 152/2016, FJ 6; STC 64/2025, FJ 6). D'altra banda, encara avui continua havent-hi controvèrsia sobre si la Constitució conté una **clàusula general de competència** municipal o si l'atribució de competències s'ha de fer per llei, atesos els límits derivats del principi constitucional d'autonomia local (CARRO, 2000: 37; VELASCO, 2021: 21) (*supra* § 6.44).

20. La protecció constitucional de l'autonomia local implica, en primer lloc, la **garantia d'existència** del municipi, la província i l'illa com a entitats locals dotades d'autogovern. L'article 137 CE no la garanteix respecte de cada municipi concret existent (STC 132/2014, FJ 5), sinó del municipi com a institució. El mateix succeeix amb les províncies, els límits de les quals són modificables per llei orgànica (art. 141.1 CE). La Constitució tampoc no garanteix que cada illa tingui autonomia, i és possible que diverses illes formin una única entitat local. En segon lloc, l'article 137 CE garanteix una esfera d'interessos propis i l'atribució de les **competències** necessàries per gestionar-los a cada entitat local constitucionalitzada (municipi, província i illa), la concreció de les quals queda en mans del legislador ordinari (SSTC 4/1981; 51/2004; 214/1989; o 154/2015). En tercer lloc, l'autonomia local comporta l'**autogovern** dels ens locals a través dels seus propis òrgans. En quart lloc, implica el reconeixement de **potestat d'autoorganització i de potestat normativa** (reglamentària) als ens locals. Finalment, en cinquè lloc, suposa reconèixer **suficiència financera** a l'Administració local (art. 141 CE).

21. D'altra banda, l'art. 3 de la Carta europea de l'autonomia local de 1985 (CEAL) reconeix l'autonomia de les entitats locals i la defineix com: "[…] el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la Llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants".

4. EL MUNICIPI

4.1. Definició legal

22. De conformitat amb l'article 11 LBRL, el municipi és l'**entitat local bàsica** de l'organització territorial de l'Estat, dotada de personalitat jurídica i plena capacitat per al compliment de les seves finalitats. Els elements del municipi són: el territori, la població i l'organització, els quals són objecte d'anàlisi en els apartats següents.

4.2. Territori i població

23. El **terme municipal**, segons l'article 12.1 LBRL, és el territori en què l'ajuntament exerceix les seves competències, el qual ha de pertànyer a una sola província.

24. La regulació de la creació o supressió de municipis, així com l'alteració de termes municipals, correspon al **legislador autonòmic**, que ha de tenir en compte que l'alteració de termes municipals no pot suposar, en cap cas, la modificació dels límits provincials.

25. Des del punt de vista procedimental, la legislació bàsica estatal únicament exigeix que es doni **audiència als municipis interessats** i se sol·liciti dictamen al Consell d'Estat o a l'òrgan consultiu superior dels consells de govern de les comunitats autònomes, si escau, i és necessari que, de manera simultània a la petició d'aquest dictamen, se'n doni coneixement a l'Administració General de l'Estat.

26. En tot cas, l'article 13.2 LBRL (modificat pel Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre) disposa que la creació de **nous municipis** requereix nuclis de població diferenciats territorialment amb, almenys, 5.000 habitants, i sempre que els municipis resultants siguin sostenibles financerament, disposin de recursos suficients per complir les competències municipals, i no es disminueixi la qualitat dels serveis que eren prestats.

27. La legislació bàsica reconeix a l'Estat la possibilitat que —sense perjudici de les competències de les comunitats autònomes i atenent criteris geogràfics, socials, econòmics i culturals— estableixi mesures de foment de la **fusió de municipis**, amb la finalitat de millorar la capacitat de gestió dels assumptes públics locals. En aquest sentit, en l'article 13.4 LBRL es preveuen incentius a la fusió de municipis, amb independència de la població, limítrofs dins de la mateixa província mitjançant la subscripció d'un conveni de fusió.

28. D'altra banda, respecte de la **població** d'un municipi, l'article 15 LBRL la defineix com el conjunt de persones inscrites en el padró del municipi en el qual resideixen habitualment o, si escau, en el qual habiten més temps durant l'any, i s'adquireix la condició de veí en el mateix moment de la inscripció en el padró. El padró municipal és el registre administratiu en què consten els veïns d'un municipi,

les dades dels quals constitueixen prova de la residència i del domicili habitual en aquest municipi (art. 16 LBRL).

29. L'article 18 LBRL conté el catàleg de **drets i deures dels veïns**, els quals, en el cas dels estrangers residents legalment a Espanya, són determinats pel que disposa la legislació d'estrangeria. Entre els drets dels veïns s'inclouen no només drets polítics (com el dret a ser elector i elegit en les eleccions municipals: art. 18.1 *a*) LBRL), sinó també drets administratius, com el dret a l'establiment efectiu dels serveis municipals obligatoris (art. 18.1 *g*) LBRL).

4.3. Competències

30. A partir de l'entrada en vigor de la reforma de la legislació bàsica de règim local que opera la LRSAL el 2013, el nou article 7 LBRL permet classificar les competències municipals en pròpies, delegades i "diferents de les pròpies". Les competències **pròpies** les atribueix la llei dins dels àmbits materials enunciats en l'article 25.2 de la LBRL, com el planejament i la disciplina urbanístics (art. 25.2 *a* LBRL), la protecció de la salubritat pública (art. 25.2 *j* LBRL), o la promoció i participació en comunitats ciutadanes d'energia i comunitats d'energies renovables i l'impuls d'actuacions de transició energètica (art. 25.2 *p* LBRL). Les competències pròpies s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la responsabilitat pròpia, atenent sempre la coordinació deguda en la seva programació i execució amb les altres administracions públiques. Després de la reforma de l'art. 25 LBRL operada pel Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, s'introdueix expressament el principi de diferenciació en l'atribució de competències als municipis, d'acord amb el qual, amb caràcter previ, s'ha de fer una ponderació específica de la capacitat de gestió de l'entitat local, i cal deixar constància d'aquesta ponderació en la motivació de l'instrument jurídic que efectuï l'atribució competencial, ja sigui en la part expositiva ja sigui en la memòria justificativa corresponent.

31. En la doctrina i jurisprudència encara és una qüestió debatuda si l'**article 25.2 LBRL** atribueix directament competències als municipis o es limita a definir matèries en les quals lleis posteriors (estatals o autonòmiques, en funció de la matèria) han d'atribuir competències concretes als municipis. La STC 41/2016, FJ 10 *b*), s'ha inclinat per la segona opció, per garantir, així, que en matèries de competència autonòmica són precisament les lleis sectorials autonòmiques les que han d'atribuir competències concretes als municipis del seu territori (*supra* § 6.44). En tot cas, les matèries que conté l'article 25.2 LBRL constitueixen una garantia mínima de l'autonomia local, perquè les lleis sectorials, tant estatals com autonòmiques, han d'assignar algun tipus de competència municipal en aquestes matèries, després d'avaluar la conveniència d'implantar nous serveis locals conforme als principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera. La llista de matèries que presenten interès local *ex* article 25.2 LBRL s'ha vist reduïda en relació amb la regulació anterior a la reforma, principalment pel que fa als àmbits de l'educació, la salut, la sanitat i els serveis socials. No obstant això, aquest fet no implica que els municipis deixin de ser titulars de les competències que els corresponien abans de la reforma, en virtut del que disposen les lleis sectorials estatals o autonòmiques, ja que, dins d'aquesta categoria de competències pròpies, s'hi inclouen també totes les atribuïdes per les lleis estatals i autonòmiques dins dels seus àmbits competencials respectius. Tot i que, com s'ha dit, la jurisprudència constitucional no reconeix a l'Estat una competència general per atribuir competències municipals en qualssevol matèries, sí que ha obert la possibilitat que l'Estat dugui a terme determinades atribucions competenci-

als sectorials als municipis —fins i tot, en matèries autonòmiques—, amb la finalitat de garantir un **conjunt homogeni de drets prestacionals del veí** (STC 41/2016, FJ 10 *e*). Aquest seria el sentit de l'actual article 26.1 de la LBRL, en què s'enumeren els "serveis municipals obligatoris" (VELASCO, 2017: 41).

32. D'acord amb l'article 27 de la LBRL, els municipis també poden tenir competències **delegades** (per l'Estat o les comunitats autònomes). Aquestes competències s'han d'exercir en els termes establerts en la disposició o en l'acord de delegació, segons correspongui. En aquest cas, els municipis no actuen amb plena autonomia i és possible que l'entitat delegant se serveixi de tècniques de direcció i control d'oportunitat i eficiència (*infra* § 13.70).

33. A més de les competències pròpies i de les atribuïdes per delegació, l'article 7.4 de la LBRL introdueix una categoria nova i discutible: "les competències **diferents de les pròpies**". En aquest grup entrarien normalment les polítiques municipals d'ocupació o escoles infantils municipals de zero a tres anys (guarderies), **que cap llei estatal o autonòmica no atribueix expressament als municipis.** Mitjançant aquesta competència municipal "pròpia general" (STC 41/2016, FJ 10 *d*) els ajuntaments podrien actuar en qualsevol matèria o assumpte no atribuït expressament per una llei (o delegat per una altra entitat territorial), però regirien els límits establerts en l'article 7.4 de la LBRL, en què es disposa que les entitats locals només poden exercir aquestes competències quan tinguin un **informe favorable supramunicipal previ i doble** (estatal o autonòmic, segons la matèria): de sostenibilitat financera i de no duplicitat (*infra* § 13.71). Això és: informes en els quals es constati que no es posa en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal (d'acord amb els requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera) i que no s'incorre en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració.

4.4. Organització

34. L'organització municipal ha anat evolucionant com a conseqüència del reconeixement del principi democràtic a escala local i de la garantia constitucional de l'autonomia local. L'organització municipal depèn del règim aplicable a cada municipi, i és possible distingir entre: *a*) municipis de règim comú; *b*) municipis de gran població; *c*) municipis en règim de consell obert, i *d*) municipis subjectes a règims de carta. A continuació, s'exposa succintament la regulació que conté sobre aquest tema la legislació bàsica estatal, sense perjudici de la disciplina que, si escau, pugui introduir la legislació autonòmica. En general, les diferents reformes en matèria organitzativa s'han anat traduint en una **parlamentarització** del govern local (és a dir, en l'emulació creixent de la forma de govern parlamentària de l'Estat i les comunitats autònomes) i en el reconeixement de la dimensió política dels ens locals (DÍEZ, 2021: 257).

35. Els municipis de **règim comú** —els que no se subjecten a algun dels altres règims especials— disposen, de manera obligatòria, de l'alcalde, els tinents d'alcalde,

el ple (art. 20.1 *a*) LBRL) i la comissió especial de comptes (art. 20.1 *e*) LBRL). Així mateix, en tots els municipis amb població superior a 5.000 habitants i en els que en tenen menys, quan així ho disposi el seu reglament orgànic o ho acordi el ple de l'ajuntament, hi ha d'haver una junta de govern local (art. 20.1 *b*) LBRL). A més, aquests municipis, si la seva legislació autonòmica no preveu una altra forma organitzativa, han de disposar d'**òrgans** (les "comissions informatives del ple") que tinguin per objecte l'estudi, informe o consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos a la decisió del ple, així com el seguiment de la gestió de l'alcalde, la junta de govern local i els regidors que ostentin delegacions, sense perjudici de les competències de control que corresponen al ple (art. 20.1 *c*) LBRL).

36. L'article 140 CE estableix directament: "El govern i l'administració municipal corresponen als respectius ajuntaments, integrats pels batlles [o alcaldes] i els regidors". Això explica que tots els òrgans amb poder decisori en l'ajuntament, tant per a decisions polítiques com per a decisions administratives, els adoptin òrgans amb **legitimació democràtica**. D'una banda, el ple municipal està integrat per regidors elegits directament en les **eleccions municipals** (art. 22.1 LBRL). Les eleccions municipals se celebren de manera fixa el quart diumenge del mes de maig cada quatre anys i, amb caràcter general (exceptuant-ne els municipis de menys de 250 habitants i els municipis que funcionen en règim de consell obert), es regeixen per un sistema proporcional corregit o fórmula D'Hondt (art. 180 i 163.1 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general [LOREG]). El nombre de regidors de cada ple municipal varia en funció de la població del municipi (art. 179 LOREG). En canvi, l'**alcalde o alcaldessa** no l'elegeixen directament els veïns, sinó els regidors del ple, per majoria absoluta en primera volta. Si no es formés aquesta majoria absoluta en primera volta, es proclamaria alcalde, directament, el cap de la llista electoral que hagués obtingut més vots en el municipi corresponent (art. 196 *c*) LOREG).

37. En els municipis de règim comú, el **poder decisori** es distribueix entre l'alcaldia i el ple municipal. La junta de govern assisteix l'alcalde, i només exerceix competències que li deleguin l'alcalde o alcaldessa i el ple municipal. Al **ple municipal** li corresponen les competències normatives (aprovació d'ordenances, del pressupost, i de plans urbanístics: article 22.2 *d*), *e*) i *c*) LBRL, respectivament) i altres decisions administratives molt rellevants per al conjunt de l'ajuntament, com l'alteració de la qualificació jurídica dels béns de domini públic (art. 22.2 *l*) LBRL) o la concertació d'operacions de crèdit d'elevada quantia (art. 22.2 *m*) LBRL). A l'**alcaldia** o batllia li corresponen les altres competències administratives, com la gestió econòmica (art. 21.1 *f*) LBRL), la imposició de sancions (art. 21.1 *m*) LBRL), o l'atorgament de llicències i autoritzacions (art. 21.1 *q*) LBRL). La LBRL no atribueix directament cap competència als regidors municipals (a part de les competències del ple del qual formen part), però sí que permet que l'alcaldia delegui l'exercici de moltes de les seves competències en regidors concrets (art. 21.3 LBRL), als quals, per això, es coneix com a "regidors delegats". Tractant-se de l'exercici de competències delegades, les decisions que adoptin els "regidors delegats" exhaureixen la

via administrativa, perquè es consideren decisions adoptades per l'alcaldia (art. 9.4 LRJSP i 52.2 *b*) LBRL).

38. Respecte dels **municipis de gran població**, cal assenyalar que la seva organització presenta una complexitat major. En aquest tipus de municipis, a més dels òrgans de govern que s'han assenyalat en el cas dels municipis de règim comú —alcalde, tinents d'alcalde, junta de govern local i ple— hi ha d'haver: el consell social de la ciutat (art. 131 LBRL); la comissió especial de suggeriments i reclamacions, que ha de crear el ple (art. 132 LBRL); la intervenció general municipal (art. 136 LBRL), i un òrgan especialitzat per resoldre les reclamacions economicoadministratives (art. 137 LBRL). Així mateix, s'habilita el ple per crear, si escau, un òrgan de gestió tributària (art. 135 LBRL).

39. La llei regula amb detall l'**organització governativa i administrativa** dels municipis de gran població (art. 129 i 130 LBRL), i distingeix, per exemple, entre òrgans superiors (l'alcalde i els membres de la junta de govern local) i òrgans **directius** (coordinadors generals de cada àrea o regidoria; directors generals o òrgans similars que culminin l'organització administrativa dins de cadascuna de les grans àrees o regidories; el titular de l'òrgan de suport a la junta de govern local i al regidor secretari d'aquesta junta; el titular de l'assessoria jurídica; el secretari general del ple; l'interventor general municipal; i, si escau, el titular de l'òrgan de gestió tributària).

40. Igual que en els municipis de règim comú, en els municipis de gran població també els **regidors del ple** són elegits directament pels veïns, i l'alcalde o alcaldessa l'elegeixen indirectament, per mitjà dels regidors ja electes. No obstant això, en aquests municipis la distribució de poder decisori entre els diversos òrgans municipals és ben diferent. S'aproxima a la **forma de govern parlamentària**, pròpia de l'Estat i de les comunitats autònomes. En aquest sentit, el ple municipal manté les competències normatives (art. 123.1 *d*) LBRL) i certes decisions estratègiques o fonamentals, però no exerceix competències administratives. A diferència del que succeeix en els municipis de règim comú, en els de gran població, les competències del ple són indelegables en l'alcaldia o la junta de govern (STS de 30 d'abril de 2009, ECLI:ES:TSJM:2009:8083). Les competències administratives s'atribueixen en bloc a la **junta de govern municipal** (art. 127 LBRL), composta per l'alcalde o alcaldessa i diversos regidors designats directament per l'alcalde (art. 126.2 LBRL). L'alcaldia té funcions de direcció política i representació del conjunt de l'ajuntament, i molt poques competències pròpiament decisòries (art. 124 LBRL). En aquest sentit, així com en els municipis de règim comú és l'alcaldia el centre de les decisions administratives, en els municipis de gran població aquesta funció s'atribueix a un òrgan col·legiat (la junta de govern local). En tot cas, i de manera simètrica al que ocorre en els municipis de règim comú, en els de gran població la junta de govern pot delegar generosament l'exercici de competències concretes en regidors concrets del ple ("regidors delegats"), amb algunes excepcions (art. 127.2 LBRL).

41. D'acord amb l'art. 121.1 LBRL, queden **subjectes al règim dels municipis de gran població**: *a*) els municipis la població dels quals supera els 250.000 habitants; *b*) els municipis capitals de província amb una població superior als 175.000 habitants; *c*) els municipis que són capitals de província, capitals autonòmiques o seus de les institucions autonòmiques; *d*) els municipis la població dels quals supera els 75.000 habitants que presenten circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials. En els dos últims supòsits, s'exigeix que ho decideixin les assemblees legislatives.

42. En tercer lloc, respecte de l'organització dels municipis en règim de **consell obert**, cal assenyalar que es tracta d'una forma organitzativa característica de petits municipis rurals. Funcionen en consell obert: *a*) els municipis que tradicionalment i de manera voluntària disposin d'aquest règim de govern i administració singular, i *b*) aquells altres en què la localització geogràfica, la millor gestió dels interessos municipals o altres circumstàncies ho facin aconsellable (art. 29.1 LBRL). Les lleis autonòmiques tenen un marge ampli per regular els consells oberts en el seu territori, però no poden redefinir el mateix concepte de "consell obert" que conté la LBRL (STC 210/2014, FJ 3). D'acord amb el que disposa l'art. 29 LBRL, paràgrafs tercer i quart, en el règim de consell obert, el govern i l'administració municipals corresponen a un **alcalde** i a una **assemblea veïnal** de la qual formen part tots els electors. Aquests municipis ajusten el funcionament als usos, costums i tradicions locals, i, en defecte d'això, al que estableixen la LBRL i, si escau, les lleis autonòmiques sobre règim local. No obstant això, els alcaldes de les corporacions de municipis de menys de cent residents podran convocar els seus veïns al consell obert per a decisions d'especial transcendència per al municipi.

43. En quart lloc, es poden identificar alguns **règims locals denominats de carta,** aplicables a municipis com Madrid o Barcelona. A Madrid regeix com a norma especial (i, per tant, d'aplicació preferent respecte de la LBRL) la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i de règim especial de Madrid. Barcelona disposa de dues lleis especials: una llei estatal (amb normes bàsiques estatals específiques per a aquesta ciutat: Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona) i una d'autonòmica (amb normes de desplegament especials respecte dels altres municipis catalans: Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona). Aquestes lleis singulars es justifiquen per les particularitats que presenten les dues ciutats (capitalitat, grans ciutats, etc.). Altres ciutats també tenen lleis autonòmiques de capitalitat (com la Llei balear 23/2006, de 20 de desembre, de capitalitat de Palma), que, en tot cas, han de respectar la regulació bàsica estatal (STC 137/2018, FJ 3). Tot i que en rigor les lleis especials o de carta desplacen l'aplicació de les lleis generals aprovades pel mateix òrgan parlamentari (les Corts o l'assemblea legislativa autonòmica corresponent), en la pràctica els tribunals són renuents a aquesta aplicació preferent de les lleis especials (així, en relació amb la llei especial de Madrid: STS de 27 de desembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:6490).

44. En tot cas, la veritat és que aquests règims de carta no són necessàriament més oberts. De fet, en la pràctica, no tenen gran marge per desenvolupar un model organitzatiu substancialment diferent del previst legalment (DÍEZ, 2021: 271).

5. LA PROVÍNCIA

5.1. Naturalesa jurídica

45. La Constitució atorga una **quàdruple naturalesa** a la província, que configura, a més de com un ens local territorial determinat per l'agrupació de municipis, com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat (art. 141.1 CE), com a entitat titular de la iniciativa per a la constitució de comunitats autònomes (art. 143.1 CE) i, finalment, com a circumscripció electoral per a l'elecció de diputats i de senadors (art. 68 i 69 CE).

46. Com a **ens local**, en l'article 137 la Constitució inclou la província —al costat dels municipis i les comunitats autònomes— entre les entitats que formen part de l'organització territorial de l'Estat, i es limita a disciplinar-ne succintament, en l'article 141, els elements essencials.

47. L'article 137 CE esmentat garanteix l'**autonomia** de la província per a la gestió dels seus interessos, l'extensió i els límits dels quals ha fixat la jurisprudència del Tribunal Constitucional, com s'ha indicat més amunt (*supra* § 11. 16-21). La CE deixa la configuració concreta de l'autonomia provincial en mans del **legislador ordinari**, l'únic límit del qual és, precisament, el del reducte indisponible o nucli essencial de l'autonomia provincial. Així, segons la doctrina constitucional, correspon a la llei especificar i graduar les competències provincials, tenint en compte la relació entre interessos locals i supralocals en els assumptes que concerneixin la comunitat provincial, i pot incidir en la definició dels interessos provincials i de les competències que la seva gestió autònoma comporta per acomodar aquesta peça de la nostra estructura juridicopolítica a altres entitats autonòmiques de nova creació (STC 32/1981, FJ 3, i STC 27/1987, FJ 2).

48. Malgrat la garantia constitucional de la institució provincial, després de la creació de les comunitats autònomes i, especialment, en els últims anys — a conseqüència de la crisi econòmica que ha afectat Espanya—, s'ha intensificat el debat sobre l'**existència de les províncies** com a entitats locals entre, d'una banda, els qui en defensen el protagonisme més gran i, de l'altra, els qui sostenen la conveniència de reduir-ne les funcions al mínim possible constitucionalment. No obstant això, de moment, en la reforma de la LBRL mitjançant la LRSAL de 2013 s'ha optat per potenciar el paper de les diputacions provincials.

5.2. Territori i població

49. D'acord amb el que disposa l'article 141.1 CE, qualsevol alteració dels límits provincials ha de ser aprovada per les Corts Generals mitjançant una **llei orgànica**.

50. El mapa provincial actual té l'origen en la divisió territorial efectuada per **Javier de Burgos el 1833**. Segons l'article 25 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), el territori espanyol "es divideix en cinquanta províncies amb els límits, la denominació i les capitals que tenen actualment". La denominació i capitalitat de les províncies s'ha de fer mitjançant una llei aprovada per les Corts Generals. No obstant això, no es garanteix que n'existeixi un nombre determinat; en cas contrari, s'estaria impedint a l'Estat fer una reordenació de les circumscripcions electorals i dur a terme tota acció de divisió territorial per a complir millor les seves activitats (CARRO, 1996: 314).

51. Pel que fa a la **població** de la província, integra tota la dels municipis que hi estan compresos.

5.3. Competències

52. La LBRL, seguint un esquema similar a l'emprat respecte dels municipis, distingeix entre competències pròpies de les províncies, delegades i diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació.

53. Les competències **pròpies** de les províncies són determinades per llei i s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la seva pròpia responsabilitat, atenent sempre la coordinació deguda en la seva programació i execució amb les altres administracions públiques (art. 7.2 LBRL). L'article 36 LBRL conté la llista de competències —*numerus apertus*— que, en tot cas, corresponen a la província, de manera que defineix el nucli essencial de l'autonomia provincial. La nova redacció d'aquest precepte, introduïda per la LRSAL de 2013, amplia, aparentment, les competències provincials que garanteix la LBRL i atribueix, de manera nova, competències substantives o materials a la província (com el "tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants", art. 36.1 *c*) LBRL). El significat d'aquestes noves competències "substantives" és molt limitat, ja que, d'acord amb la STC 111/2016, FJ 11, han de ser exercides de manera subsidiària respecte de municipis. En conseqüència, les competències provincials continuen pivotant entorn de l'**assistència i cooperació amb el municipi** (*supra* § 13.27 i 28).

54. D'acord amb l'article 36.1 *c*) LBRL, correspon a la província el **foment** o, si escau, la **coordinació de la prestació unificada de serveis** dels municipis del seu àmbit territorial respectiu. Sobre aquest tema, l'article 36.2 LBRL atribueix a la província dues competències rellevants, consistents, d'una banda, a aprovar anualment un **pla provincial de cooperació** amb les obres i els serveis de competència municipal i, d'altra banda, a assegurar l'accés de la població de la província al conjunt dels serveis mínims de competència municipal i a la major eficàcia i economia en la prestació d'aquests serveis mitjançant qualssevol fórmules d'assistència i cooperació municipal. L'article 116 *bis* de la LBRL atribueix a les diputacions funcions de control i d'assistència a les entitats locals que hagin incomplert els objectius d'estabilitat pressupostària, deute públic o regla de despesa. Finalment, cal destacar l'atribució de les funcions d'**assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica** als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió, i la de cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social i en la planificació en el territori provincial, d'acord amb les competències de les altres administracions públiques en aquest àmbit (art. 36.1 *d* LBRL). En exercici del poder de coordinació provincial, i en els termes que estableixi la legislació autonòmica, la diputació provincial pot substituir els municipis en la prestació de serveis.

55. Així, per exemple, en el cas de la STSJ Andalusia de 14 de setembre de 2015 (ECLI:ES:TSJAND:2015:9956), la Diputació provincial de Granada **va substituir l'Ajuntament de Maracena** en la prestació del servei municipal de recollida de residus. Anteriorment, havia existit un consorci entre la Diputació provincial i diversos ajuntaments per prestar conjuntament el servei, però, a causa d'impagaments de diversos ajuntaments, la Diputació havia optat per extingir el consorci i acordar encàrrecs de gestió entre cadascun dels ajuntaments i la Diputació, a fi que la Diputació prestés el servei. Davant la negativa de l'Ajuntament a signar un encàrrec de gestió, que és voluntària conforme a l'article 13 LRJSP, la Diputació provincial va decidir, a l'empara de l'article 14.3 de la Llei andalusa 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local, substituir directament l'Ajuntament en la prestació del servei.

56. Respecte de l'exercici de **competències delegades i "diferents de les pròpies"** i de les atribuïdes per delegació, cal assenyalar que els són aplicables els

límits assenyalats respecte de les competències municipals, d'acord amb la nova redacció de l'article 7.3 i 7.4 LBRL (*supra* § 11.32 i 33).

5.4. Organització

57. D'acord amb l'article 141 CE, el govern i l'administració autònoma de les províncies estan encomanats a **diputacions** o altres corporacions de caràcter representatiu. L'organització provincial es disciplina amb caràcter bàsic en la LBRL, i les lleis autonòmiques sobre règim local poden establir una organització complementària de la prevista en aquest text legal. D'acord amb l'article 32 LBRL, en les províncies de règim comú són òrgans necessaris: **president, vicepresidents, junta de govern i ple**. Així mateix, en totes les diputacions hi ha d'haver òrgans que tinguin per objecte l'estudi, informe o consulta dels assumptes que han de ser sotmesos a la decisió del ple, així com el seguiment de la gestió del president, la junta de govern i els diputats que ostentin delegacions, sempre que la legislació autonòmica respectiva no prevegi una forma organitzativa diferent en aquest àmbit i sense perjudici de les competències de control que corresponen al ple. Amb caràcter complementari, les diputacions poden crear i regular altres òrgans. L'organització provincial presenta grans similituds amb els municipis de règim comú i no tantes amb els de gran població (MÍGUEZ, 2017: 298).

58. El sistema electoral per a l'elecció de diputats provincials, membres del ple, es regula en els articles del 202 al 209 LOREG, en què s'ha optat per l'**elecció indirecta**. Això és: són els regidors electes en les eleccions municipals els qui designen els diputats provincials. Aquest règim representatiu ha estat i continua sent molt qüestionat des del punt de vista del respecte a l'article 3.2 CEAL, i ha provocat que s'hagi posat en dubte la legitimitat institucional i democràtica de les diputacions provincials, de manera que són molts els autors que proposen reformar-les (BARRERO, 2017b: 351, 359).

6. L'ADMINISTRACIÓ INSULAR

59. Els **arxipèlags balear i canari** tenen administració pròpia en forma de consells o capítols o *cabildos* (141.4 CE). Cada illa és una entitat territorial autònoma, diferent de la província i de la comunitat autònoma corresponent.

60. La seva regulació en la mateixa seu en què es regulen les províncies (art. 141 CE) i l'absència de cap menció a aquestes últimes en els estatuts d'autonomia respectius han fet sorgir el dubte entre la doctrina de si, en aquests territoris, l'**organització provincial** coexisteix amb la insular i, en aquest cas, si aquesta situació seria compatible amb la garantia constitucional de la mateixa institució provincial. A l'arxipèlag canari subsisteixen les "mancomunitats provincials interinsulars" exclusivament com a òrgans de representació i d'expressió dels interessos provincials. Aquests òrgans integren els presidents dels *cabildos* insulars de les províncies corresponents, i en correspon la presidència al president del *cabildo* de l'illa en què es troba la capital de la província. Tot i que els estatuts canari i balear són ben diferents, es pot afirmar que en cap de les dues comunitats autònomes no subsisteixen avui pròpiament les províncies, i és l'illa l'entitat territorial supramunicipal de cada arxipèlag (així, per al cas de les

Illes Canàries: RIVERO, 2014: 296). En tot cas, el Tribunal Constitucional ha recordat: "[…] de la mateixa manera que l'illa no substitueix la província en aquests arxipèlags, les institucions a què correspon l'administració de les illes —els consells insulars en el cas balear— no poden ser tampoc caracteritzades com a transsumpte de les diputacions provincials, sinó com a ens específics per voluntat expressa del poder constituent plasmada en l'article 141.4 CE" (STC 133/2012, FJ 3).

61. En l'article 41.1 LBRL, s'estableix que els **capítols o *cabildos* insulars canaris**, com a òrgans de govern, administració i representació de cada illa, es regeixen per les normes contingudes en la DA 14a LBRL i, supletòriament, per les normes que regulen l'organització i el funcionament de les diputacions provincials, les competències de les quals assumeixen, sense perjudici del que disposa l'Estatut d'autonomia de les Canàries.

62. D'altra banda, els **consells insulars de les Illes Balears**, als quals són aplicables les normes que regulen l'organització i el funcionament de les diputacions provincials, assumeixen les seves competències d'acord amb el que disposa la legislació bàsica de règim local, a més les que els corresponguin de conformitat amb l'Estatut d'autonomia de les Balears (art. 41.3 LBRL).

7. LES CIUTATS AUTÒNOMES DE CEUTA I MELILLA

63. Segons el Tribunal Constitucional, **Ceuta i Melilla:** "són ens municipals dotats d'un règim d'**autonomia local singular**, reforçat respecte del règim general de la resta de municipis, que és regulat per les previsions específiques previstes per a ambdues ciutats en els estatuts d'autonomia respectius quant a la seva estructura organitzativa, sistema de competències, règim jurídic, mecanismes de cooperació amb l'Administració de l'Estat i règim econòmic i financer, especialment" (STC 240/2006, FJ 4). Tal com disposa l'article 147.2 CE, els estatuts de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla determinen l'àmbit competencial que els corresponen dins del marc establert per la Constitució, que comprèn, d'una banda, competències atribuïdes habitualment a les **comunitats autònomes** (art. 21 de la Llei orgànica 1/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Ceuta, i art. 21 de la Llei orgànica 2/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Melilla), i, d'una altra banda, les competències que la legislació estatal atribueix a **municipis i províncies** (art. 25 de la Llei orgànica 1/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Ceuta, i art. 25 de la Llei orgànica 2/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Melilla). En tot cas, el règim local aplicable a Ceuta i Melilla presenta certes especialitats introduïdes en atenció a l'absència de poders legislatius autonòmics que puguin desplegar el règim local bàsic (DA 4a LRSAL).

8. ALTRES ENTITATS LOCALS

8.1. Entitats locals d'àmbit territorial supramunicipal

8.1.1. Comarques

64. La **comarca** es pot definir com una **agrupació de municipis limítrofs** amb personalitat jurídica creada per a la gestió d'interessos comuns i definida per llaços geogràfics, econòmics i culturals propis (COSCULLUELA, 2022: 306). La CE no regula de manera expressa la comarca. La creació de la comarca s'empara en els articles 141.3 CE —que permet crear agrupacions de municipis diferents de la província— i 152.3 CE —que permet als estatuts d'autonomia, mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs, establir circumscripcions territorials pròpies, que gaudeixen de plena personalitat jurídica.

65. D'altra banda, la majoria dels **estatuts d'autonomia** contenen la possibilitat de crear comarques en el territori de les seves comunitats autònomes respectives, i la normativa bàsica estatal —en concret, l'article 42.1 LBRL— reprodueix la previsió constitucional esmentada de manera que disciplina la possibilitat que aquestes comunitats —d'acord amb el que disposen els estatuts respectius— creïn en el seu territori comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis, limitant la regulació a qüestions puntuals relatives a la creació, mentre que deixa tota la resta en mans del legislador autonòmic de règim local.

66. Per tant, les comarques són **entitats locals** (art. 141.3 CE i 3.2 *a*) LBRL). Malgrat que l'article 3.1 LBRL —modificat recentment per la LRSAL— no inclou les comarques entre les entitats locals territorials, la veritat és que en l'article 4.2 LBRL s'obre la possibilitat que la legislació autonòmica els atribueixi potestats administratives pròpies d'aquestes entitats, de manera que es permetria que els estatuts d'autonomia configuressin les comarques com a entitats d'aquesta naturalesa, sempre que es complissin les condicions necessàries per a això.

67. L'atribució a la comarca de **naturalesa d'ens territorial** ha donat lloc a un intens debat doctrinal, en el qual s'ha posat en dubte la constitucionalitat d'aquesta opció. Els qui en defensen la constitucionalitat basen la posició en l'article 152.3 CE, que permet establir per via estatutària circumscripcions territorials pròpies mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs, les quals gaudeixen de plena personalitat jurídica (ENTRENA, 1986: 56). Al contrari, altres autors sostenen que l'habilitació que conté aquest precepte no és suficient per atribuir a la comarca, a través dels estatuts, una consideració equiparable al municipi o la província, i no existeix cap base constitucional per justificar l'extensió a aquests ens de la cobertura de la clàusula de garantia institucional (MARTÍN MATEO, 1987: 170). En realitat, aquest últim autor dona la clau del debat sobre la naturalesa territorial o no territorial de la comarca: el de **l'extensió a la comarca de la garantia constitucional de l'autonomia local**. Segons alguns autors, la resposta a aquesta qüestió s'ha de basar en la distinció entre la garantia constitucional de l'autonomia municipal i provincial —que suposa una protecció al màxim nivell, enfront del legislador ordinari, estatal i autonòmic i, fins i tot, enfront de l'estatutari— i l'aplicació del principi d'autonomia local a altres entitats com la comarcal, la mateixa existència de la qual queda supeditada a la decisió del legislador competent, i que implica simplement reconèixer-los certa autonomia per a

l'administració i gestió dels interessos que el legislador els atribueixi com a propis (FERREIRA, 1999: 118).

68. Respecte del caràcter necessari o potestatiu, en virtut de les competències que tenen les comunitats autònomes per dissenyar la seva pròpia organització territorial, els **estatuts d'autonomia** poden configurar les comarques com a ens de naturalesa necessària, sense perjudici de l'existència dels altres garantits constitucionalment, com el municipi i la província. En els casos en què les comarques no disposin d'una garantia estatutària, passen a ser ens contingents supeditats a la decisió que sobre aquests mateixos adopti el legislador autonòmic, el qual, si bé pot disposar sobre la constitució i creació de tals ens, ho ha de fer, en tot cas, amb subjecció a les exigències que determina la legislació bàsica estatal (STC 214/1989, FJ 13).

69. En les comunitats autònomes en les quals, d'acord amb els seus estatuts, la comarca no sigui un ens local necessari, hi resulta aplicable el que disposa l'article 42.2 LBRL, segons el qual la **iniciativa per crear** una comarca pot partir no tan sols de la comunitat autònoma de què es tracti, sinó també dels mateixos municipis interessats.

70. Hi ha poques comunitats autònomes que hagin creat comarques. Cal destacar els casos castellanolleonès, aragonès i català, atès que en aquestes comunitats autònomes existeixen especials vincles i relacions entre els municipis de determinades zones, que han derivat en la creació en el territori dels escassos exemples comarcals que hi ha a Espanya. En el cas de **Castella i Lleó**, tot i que la comarca es configura com una agrupació voluntària de municipis limítrofs amb característiques geogràfiques, econòmiques, socials i històriques afins (art. 46.1 de la Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó [EACyL]), i es deixa la creació de comarques en mans del legislador autonòmic, la veritat és que reconeix expressament la singularitat de la comarca d'El Bierzo: "una llei de les Corts de Castella i Lleó ha de regular la comarca d'El Bierzo, tenint-ne en compte les singularitats i trajectòria institucional" (art. 46.3 EACyL). En sentit similar, d'acord amb la Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia de **Aragó** (EAAr), en aquesta comunitat autònoma l'organització territorial local s'estructura en municipis, comarques i províncies (art. 81 EAAr); no obstant això, no es generalitza la comarca en tot el territori, sinó que se'n preveu la creació a través d'una llei autonòmica (art. 83.3 EAAr) —es disposa així en l'article 6.2 del Decret legislatiu 1/2006, de 27 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de comarcalització d'Aragó. Així, per exemple, mitjançant la Llei aragonesa 8/2019, de 29 de març, es va crear a Aragó la Comarca Central. A **Catalunya**, els articles 83.2 i 92 EAC preveuen directament les comarques, i es remet a la llei per regular-les. Actualment, les comarques catalanes estan regulades pel Decret legislatiu català 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya, i la seva organització i funcionament són similars al de les províncies (entre les més recents, es troba la comarca del Lluçanès, creada mitjançant la Llei 7/2003).

8.1.2. Àrees metropolitanes

71. El concepte jurídic d'àrea metropolitana es pot trobar en l'article 43.2 LBRL, en què es defineixen com a entitats locals integrades pels municipis de **grans aglomeracions urbanes** entre els nuclis de població dels quals existeixen vinculacions econòmiques i socials que fan necessàries la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres.

72. No obstant això, de totes les fórmules que l'ordenament jurídic ofereix per resoldre els problemes derivats del fet metropolità, la resposta específica donada pel legislador bàsic estatal —l'àrea

metropolitana— **no ha tingut l'èxit esperat**. Com a exemples del fenomen metropolità, a Espanya poden esmentar-se: Madrid (Llei 121/1963, de 2 de desembre); Barcelona (Llei catalana 31/2010, de 3 d'agost); l'Horta (creada per la Llei valenciana 4/1995, de 16 de març, i suprimida per la Llei valenciana 8/1999, de 3 de desembre); Vigo (Llei gallega 4/2012, de 12 d'abril, modificada mitjançant la Llei gallega 14/2016, de 27 de juliol).

73. Les àrees metropolitanes són entitats locals, tal com assenyala expressament l'article 43.2 LBRL. No obstant això, en el títol IV s'inclouen "altres entitats locals", la qual cosa en determina el caràcter **potestatiu** o contingent, la creació de les quals queda en mans de les diferents **comunitats autònomes**.

74. La legislació bàsica de règim local, que les disciplina concisament, es limita a remetre a la legislació autonòmica: la determinació dels òrgans de govern i d'administració, en els quals cal garantir la representació de tots els municipis integrats en l'àrea; la disciplina del règim econòmic i de funcionament, punt en el qual també cal garantir la participació de tots els municipis en la presa de decisions i una justa distribució de les càrregues entre ells; i la determinació dels serveis i obres de prestació o realització metropolitana i el procediment per executar-los (art. 43.3 LBRL).

75. L'amplitud de la competència estatal per regular les àrees metropolitanes ha estat objecte de debat, el qual sembla que s'ha resolt en favor de l'afirmació majoritària de la **interiorització autonòmica** del seu règim competencial, que era la posició que sostenia el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, FJ 4 (TOSCANO, 2010: 139).

76. La creació, modificació i supressió de les àrees metropolitanes, tal com disposa l'article 43.1 LBRL, han de ser dutes a terme **per les comunitats autònomes**, mitjançant llei, amb l'audiència prèvia de l'Administració de l'Estat i dels ajuntaments i diputacions afectats, i d'acord amb el que disposen els estatuts respectius. Així, sembla necessari aprovar una llei *ad hoc* per crear, modificar i suprimir cada àrea metropolitana en concret. No obstant això, l'abast d'aquesta reserva de llei en el cas de la modificació de les àrees metropolitanes ha estat qüestionat per la doctrina (BARRERO, 1993: 212, 222).

8.1.3. Mancomunitats

77. Les mancomunitats són **ens locals no territorials de caràcter associatiu** amb personalitat jurídica pròpia creats pels municipis per a l'execució en comú d'obres i serveis de la seva competència (art. 3.2 *c*), 4.3 i 44 LBRL). Aquesta associació s'ha de produir, exclusivament, entre municipis, que poden pertànyer a diferents comunitats autònomes, sempre que ho permetin les seves legislacions respectives (art. 44.5 LBRL). Són freqüents les mancomunitats per gestionar residus sòlids o per prestar serveis socials bàsics o comunitaris.

78. D'altra banda, malgrat que la regulació bàsica estatal és concisa i deixa un ampli marge per a la legislació autonòmica de desplegament i els mateixos estatuts de cada mancomunitat concreta, les escasses normes bàsiques estatals sobre mancomunitats són vinculants, per la qual cosa les lleis autonòmiques les han de respectar necessàriament, amb el risc d'inconstitucionalitat (STC 19/2022, FJ 4). A partir de la reforma operada per la Llei 57/2003, de mesures de modernització del govern local, **es**

va reforçar el paper de les mancomunitats, que es van equiparar, en certa manera, a les entitats locals territorials pel que fa a l'àmbit competencial, atès que, d'acord amb la nova redacció de l'article 4.3 LBRL, en defecte de previsió estatutària, podrien assumir la totalitat de les potestats que preveu l'art. 4.1 LBRL, sempre que siguin necessàries per complir la seva finalitat i d'acord amb la legislació aplicable a cadascuna d'aquestes potestats (HERNANDO, 2015: 148).

79. Sense perjudici del que disposa la legislació autonòmica, les mancomunitats es regeixen, fonamentalment, **pels seus estatuts**, que han de regular l'àmbit territorial de l'entitat, l'objecte i la competència, els òrgans de govern i recursos, el termini de durada i tots els altres extrems siguin necessaris per al seu funcionament, tenint en compte que, en tot cas, els òrgans de govern han de ser representatius dels ajuntaments mancomunats (art. 44.2 LBRL).

8.2. Entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi

80. En l'ordenament jurídic espanyol s'ha reconegut l'existència d'EATIM (entitats d'àmbit territorial inferior al municipi), la regulació de les quals és competència del **legislador autonòmic**, d'acord amb el que disposa l'art. 24 *bis* LBRL, que les defineix com a formes d'organització desconcentrada mancades de personalitat jurídica, creades per a l'administració de nuclis de població separats, sota la denominació de caserius, parròquies, llogarets, barris, avantesglésies, consells, pedanies, llocs annexos o d'altres d'anàlogues.

81. En tot cas, la creació d'EATIM queda limitada, després de l'aprovació de la LRSAL el 2013, als casos en què constitueixi l'opció més eficient per a l'administració desconcentrada de nuclis de població separats, d'acord amb els principis previstos en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. La reforma de la legislació bàsica de règim local que introdueix la LRSAL pretenia disminuir el nombre d'entitats inframunicipals. Així, d'una banda, es va afegir l'article 116 bis a la LBRL, segons el qual els municipis que han de presentar un pla economicofinancer per incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute públic o de la regla de despesa han d'incloure en aquest pla la supressió de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que, en l'exercici pressupostari immediatament anterior, incompleixin l'objectiu d'estabilitat pressupostària o de deute públic, o bé el període mitjà de pagament a proveïdors de les quals superi en més de trenta dies el termini màxim previst en la normativa de morositat. D'una altra banda, es disposa que les que es creïn en el futur no tenen personalitat jurídica ni la condició d'entitat local (art. 3, 24 *bis* LBRL i DT 4a i 5a LRSAL) (GALÁN I GALINDO, 2015: 48).

9. ELS SECTORS PÚBLICS LOCALS

9.1. Concepte

82. A l'efecte de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), el **sector públic local** està constituït per les entitats que integren l'administració local i el seu sector públic institucional (art. 2 LRJSP).

83. Al primer grup —entitats que integren l'**Administració local**—, d'acord amb el que disposa l'article 3 LBRL, hi pertanyen: el municipi; la província; l'illa, en

els arxipèlags balear i canari; les comarques o altres entitats que agrupen diversos municipis, instituïdes per les comunitats autònomes; les àrees metropolitanes, i les mancomunitats de municipis. Al segon grup, el del **sector públic institucional local**, hi pertanyen els organismes públics i entitats de dret públic i les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques locals (art. 2.2 LRJSP).

84. No obstant això, cal assenyalar que la delimitació del **concepte de sector públic local** depèn de l'àmbit material de referència. Així, per exemple, el concepte de sector públic local en l'àmbit pressupostari, el conté l'article 2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), que remet a la delimitació feta en el Sistema Europeu de Comptes (DÍEZ I MARCO, 2019: 75; *supra* § 1.6). A aquest efecte, la pertinença d'un determinat ens al sector públic local ve determinada per la vinculació amb alguna de les entitats que formen l'Administració local, la qual, d'acord amb el SEC-2010, ve determinada per la concurrència dels requisits següents: *a*) que es tracti d'una unitat institucional, és a dir, d'una entitat econòmica que es caracteritza per l'autonomia de decisió en l'exercici de la seva funció principal (apartat 2.12); *b*) que es pugui assegurar el control sobre aquesta, en funció de la concurrència d'una sèrie d'indicadors com la titularitat del capital, control del consell d'administració, acció d'or, etc. (apartat 2.38); *c*) que es tracti d'una entitat "no de mercat", és a dir, que ofereix tota o la major part de la seva producció a tercers de manera gratuïta o a preus no significatius econòmicament (apartat 20.29). En l'àmbit de la contractació pública, el concepte de sector públic local, el conté l'article 3.1 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), en el qual s'empren criteris similars als anteriors per delimitar-lo.

9.2. Tipologia d'ens i classificació

85. Les entitats que formen part del sector públic institucional local, atenent la naturalesa jurídica, es poden agrupar en dues categories: les entitats amb personalitat juridicopública i les entitats amb personalitat juridicoprivada.

86. Un primer grup seria el que està format per les que posseeixen **personalitat jurídica pública,** que estaria format per organismes autònoms i entitats públiques empresarials locals (art. 85.2 A) LBRL), que es regeixen pel que disposen la LBRL i la LRJSP (*supra* § 8.24-29), tal com es desprèn de l'article 85 bis LBRL. Són organismes autònoms, sovint, els "patronats esportius" municipals. Les entitats públiques empresarials (que produeixen béns i serveis econòmics i es regeixen fonamentalment pel dret privat) són menys freqüents: n'és un exemple l'Institut Municipal de Cultura de Barcelona. Com és propi del règim jurídic general de les entitats públiques empresarials, els seus òrgans administratius poden exercir algunes potestats administratives (així, en relació amb l'EPE Bilbao Zerbitzuak–Servicios, encarregada de la gestió del cementiri: STJ País Basc de 19 d'octubre de 2015, ECLI:ES:TSJPV:2015:3397).

87. El segon grup comprendria entitats **amb personalitat jurídica privada**: en concret, societats mercantils locals (art. 85.2.A) *d* LBRL) i fundacions **públiques locals que, si bé no s'enumeren en l'article 85 LBRL**, es poden crear a l'empara del que disposa la legislació autonòmica (*supra* § 8. 24-29). Entre les **societats municipals** cal distingir entre les que tenen per fi la gestió directa d'un **servei públic local** (art. 85.2 *b* LBRL), com l'Empresa Municipal de Transports de Madrid, i les

que actuen com a **empreses productores de béns i serveis econòmics** (art. 86 LBRL), com la Societat de Gestió del Patrimoni Immobiliari Municipal d'Alcobendas, que actua en règim de competència amb empreses privades. Les **fundacions municipals**, com la Fundació Municipal de Cultura de l'Ajuntament de Valladolid, es regeixen pel règim general de les fundacions, si bé els seus **òrgans de govern** estan ocupats per càrrecs electes municipals.

88. S'ha de tenir en compte que no existeix un concepte legal precís de **societat mercantil pública**, el qual s'empra per fer referència no tan sols a les societats íntegrament públiques, a les quals es refereix l'article 85.2 A) *d*) LBRL, sinó també a les que tenen capital mixt, la pertinença de les quals al sector públic local es determina, habitualment, utilitzant el **criteri de la influència dominant**, propi del concepte de sector públic que empra la normativa pressupostària i de contractació pública a què s'ha fet referència anteriorment (SANTIAGO, 2017: 155; LÓPEZ DE CASTRO, 2021: 336).

89. En resposta a la crisi econòmica i financera de 2008, la LRSAL de 2013 va introduir un seguit de mesures destinades a reordenar *pro futur* el sector públic local. En primer lloc, la LRSAL **va prohibir constituir ens de segon nivell**. D'acord amb l'apartat tercer de la DA 9a LBRL, els organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i altres ens que estiguin adscrits, vinculats en dependència —als efectes del Sistema Europeu de Comptes—, de qualsevol de les entitats locals de l'article 3.1 de la LBRL esmentat o dels seus organismes autònoms, no poden constituir, participar en la constitució o adquirir nous ens de qualsevol tipologia, independentment de la classificació sectorial que tinguin en termes de comptabilitat nacional. En segon lloc, **va limitar la creació de noves entitats instrumentals** (DA 9a LBRL). En tercer lloc, la nova redacció que la LRSAL dona a l'article 85.2 LBRL ~~va establir~~ un seguit de limitacions a la utilització de **societats íntegrament públiques i d'entitats públiques empresarials locals** per a la gestió directa de serveis municipals, de tal manera que, en cas que aquesta sigui la fórmula elegida per l'ens local, és necessari acreditar, mitjançant una memòria justificativa elaborada a aquest efecte, que resulten més sostenibles i eficients que la gestió per part de la mateixa entitat local o d'organismes autònoms, per a la qual cosa s'han de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió.

10. BIBLIOGRAFIA

10.1. Bibliografia 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), pàg. 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", a Antonio ARROYO GIL (coord.); Luciano José PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pàg. 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), pàg. 58-70.

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

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

Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de derecho administrativo. Parte General*, Civitas, Madrid, 2022.

Silvia DÍEZ SASTRE, "Organización municipal", a Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de derecho local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pàg. 257-286.

Silvia DÍEZ SASTRE i Esther 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), pàg. 75-112.

Rafael ENTRENA CUESTA, "La comarca", a *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", a Luciano J. 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, pàg. 383-412.

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

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

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

Luis MÍGUEZ MACHO, "La provincia como Administración local en Galicia", a José Luis CARRO FERNÁNDEZ–VALMAYOR i Luis MÍGUEZ MACHO (dir.), *Derecho local de Galicia*, Iustel, Madrid, 2017, pàg. 293-327.

Enrique ORDUÑA PRADA, "La planta local", a Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pàg. 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), pàg. 21-44.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 13 (2020), pàg. 21-53.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Constitución y gobierno local", a *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), pàg. 23-48.

10.2. Bibliografia complementària recomanada

Marcos ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local", a Juan José DÍEZ SÁNCHEZ (coord.), *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, pàg. 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), pàg. 81-120.

Eloísa CARBONELL PORRAS, "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (2014), pàg. 765-781.

Tomàs FONT I LLOVET, "Perspectivas de organización supramunicipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226 (1985), pàg. 315-344.

Tomàs FONT I LLOVET, "Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57 (2018), pàg. 32-50.

Lucía LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA–MORATO, "El sector público local", a Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pàg. 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 i Carles VIVER I PI–SUNYER, "Competencias para la reforma de la planta local", a *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, pàg. 110-156.