

TEMA 16

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: CONCEPTOS, PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, REGULACIÓN JURÍDICA Y ENTIDADES QUE COMPRENDE. EL MUNICIPIO. EL PADRÓN MUNICIPAL. LAS MANCOMUNIDADES.

- 1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
 - 1.1. EL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL
 - 1.2. ADMINISTRACION LOCAL
 - 1.3. REGIMEN LOCAL
- 2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**
 - 2.1. AUTONOMIA
 - 2.2. ELECCION DEMOCRATICA
 - 2.3. SUFICIENCIA FINANCIERA
 - 2.3.1. La autonomía financiera
 - 2.3.2. La suficiencia financiera
 - 2.3.3. Sistema mixto de financiación
- 3. REGULACIÓN JURÍDICA**
- 4. TIPOS DE ENTIDADES LOCALES**
 - 4.1. CLASIFICACIÓN**
 - 4.1.1. Entidades locales territoriales
 - 4.1.2. Entidades locales sin más (hasta la reforma de la Ley 27/2013)
 - 4.1.3. Otras entidades locales
 - 4.2. LA PROVINCIA**
 - 4.2.1. Antecedentes históricos
 - 4.2.2. definición
 - 4.2.3. Diferentes modelos de organización provincial
 - 4.2.4. Elementos
 - 4.2.5. Organización provincial
 - 4.2.6. Competencias de la provincia
 - 4.2.7. Regímenes provinciales especiales
 - 4.3. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS**
 - 4.3.1. Concepto
 - 4.3.2. Naturaleza jurídica
 - 4.3.3. Procedimiento de creación
 - 4.3.4. Contenido del Estatuto
 - 4.4. LA COMARCA**
 - 4.4.1. Concepto
 - 4.4.2. Naturaleza jurídica
 - 4.4.3. Procedimiento de creación
 - 4.5. LAS ÁREAS METROPOLITANAS**
 - 4.5.1. Concepto
 - 4.5.2. Naturaleza jurídica
 - 4.5.3. Procedimiento de creación
 - 4.5.4. Financiación

4.6. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

- 4.6.1. Significación y regulación jurídica
- 4.6.2. Creación y supresión
- 4.6.3. Competencias
- 4.6.4. Organización

5. EL MUNICIPIO

5.1. CONCEPTO

- 5.1.1. El municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado
- 5.1.2. El municipio como entidad representativa de los intereses locales
- 5.1.3. El municipio como organización prestadora de servicios
- 5.2.1. El municipio hispano-romano

5.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

- 5.2.1. El municipio hispano-romano
- 5.2.2. El municipio medieval
- 5.2.3. El municipio moderno
- 5.2.4. Régimen local contemporáneo

5.3. ELEMENTOS

6. EL TÉRMINO MUNICIPAL

6.1. CONCEPTO

6.2. ALTERACIÓN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES

- 6.2.1. Clases de alteración de los términos municipales
- 6.2.2. Procedimiento de alteración de los términos municipales
- 6.2.3. Especial referencia a los expedientes de alteración de términos municipales
- 6.2.4. Consecuencias de la fusión de los términos municipales
- 6.2.5. Cambio de denominación de los municipios

7. LA POBLACIÓN

8. EL PADRÓN MUNICIPAL

- 8.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y REGULACIÓN JURÍDICA**
- 8.2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL PADRÓN MUNICIPAL**
- 8.3. CONTENIDO DE LOS DATOS DEL PADRÓN**
- 8.4. OBTENCIÓN DE LOS DATOS DEL PADRÓN**
- 8.5. PROCEDIMIENTOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE LOS DATOS Y VARIACIONES DEL PADRÓN**
- 8.6. PROTECCIÓN DE LOS DATOS DEL PADRÓN**
- 8.7. ACCESO O CESIÓN DE LOS DATOS DEL PADRÓN**
- 8.8. EL CONSEJO DE EMPADRONAMIENTO**

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1.1. El régimen Local español

El régimen local, como cualquier otra institución jurídica, debe analizarse desde la perspectiva de la Constitución y la doctrina que al respecto sienta el Tribunal Constitucional. La regulación constitucional del régimen local español se inserta en el Capítulo Segundo del Título VIII de la Constitución que a pesar de su notoria brevedad, testimonia la existencia de los entes locales, como último eslabón de la división territorial del Estado. A pesar de su brevedad, dado que lo integra solamente tres artículos (artículos 140 a 142, inclusive), es lo suficientemente elocuente como para determinar cuál es el significado del Régimen Local. En tales preceptos se destaca el significado de los municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado, se personifican a las provincias, como entidades locales con personalidad jurídica propia e integradas por la agrupación de municipios y al mismo tiempo como división territorial del Estado para el cumplimiento de sus propios intereses, y se destaca la ineludible necesidad de que tales entes tengan suficientes recursos para hacer frente a sus necesidades.

En cuanto a la entidad territorial básica, es decir, el municipio, el citado artículo 140 dispone lo siguiente: *«la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto»*.

En lo concerniente a la provincia, el artículo 141 destaca que *«la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos»*.

Por último, el artículo 142 hace referencia al principio de suficiencia financiera y al de sistema mixto de financiación. Así *«las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas»*.

Ahora bien, como nuestro texto constitucional no es demasiado prolijo en el análisis del régimen local, es necesario acudir a dos normas estatales que la

desarrollan, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 148.1.18 de la misma, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De tal modo, y en cumplimiento de dicho mandato, y a fin de garantizar, al mismo tiempo, su autonomía, consagrada, como hemos visto en el artículo 137, se dictaron la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de Abril de 1985 y el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia, (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril de 1986) y en el aspecto financiero, la Ley de Haciendas Locales, que conforme a lo prevenido en su artículo primero, también tiene la consideración de bases del régimen jurídico de tales Administraciones, conforme al citado artículo 149.1.18.

Enmarcado el régimen jurídico en donde se deben desenvolver las Corporaciones Locales, es preciso, siguiendo a Francisco Lliset, revelar una cuestión previa que va a facilitar nuestro conocimiento de la temática local: Administración Local y Régimen Local son dos conceptos que se suelen emplear simultáneamente y sin embargo cada uno de ellos tiene una dimensión distinta.

1.2. Administración Local

Los entes locales, como dice Angel Ballesteros, necesitan de una organización que sea capaz de reconducir las funciones y competencias que la Ley les atribuye, y al mismo tiempo, personifique, a través de sus órganos, el carácter democrático de tales instituciones. Por tal motivo, el ordenamiento jurídico, y más concretamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (LPACAP) califica como sector público a las entidades que integran la Administración Local, imponiendo los mismos principios informadores que al resto de las Administraciones Públicas, y que no son otros que los establecidos en el artículo 103 de la Constitución, a los que hemos hecho referencia en Temas anteriores. Pero, al mismo tiempo, en su condición de Administración Pública, se le atribuye las mismas potestades y privilegios que a las demás Administraciones Públicas (estatal o autonómica), a fin garantizar el ejercicio de sus propias obligaciones.

Tal como dispone el artículo 2 de la citada LPACAP se entenderá por sector público:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

La Administración Local es, por tanto, una de las Administraciones en las que se subdivide la Administración Pública, y es la que representa el conjunto de entes territoriales locales dotados de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado y de la de las Comunidades Autónomas y que se caracteriza por la representación electiva de sus miembros y el carácter autónomo de su gestión frente a otras Administraciones Públicas.

1.3. Régimen Local

El Régimen Local es un concepto mucho más amplio que el de Administración Local, ya que decir Régimen Local, como expone el preámbulo de la Ley de Bases de dicho nombre, es decir autonomía, cuya efectividad se logra a través de dos instituciones jurídicas, a saber: la representatividad directa y la personificación. La primera, se proyecta por la puesta en práctica de un sistema democrático de elecciones, bien de forma directa (el Concejo Abierto) o de forma representativa (los Ayuntamientos) y en cuanto a la personificación se manifiesta ésta a través de la existencia de una organización necesaria para que puedan hacer frente a sus propias necesidades.

Así pues, los entes locales, a diferencia de los demás entes territoriales —Estado y Comunidades Autónomas— obedecen a una forma democrática de Administración Pública. Tales entes están regidos, bien por los propios ciudadanos, como sucede en el régimen del Concejo Abierto, en donde el gobierno y la administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido por los vecinos y a una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores; o bien, a través de sus representantes, Concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto que constituirán el Ayuntamiento y elegirán, entre ellos, al propio Alcalde. Esta cualidad de autodeterminación, sólo predicable de los entes locales, les convierte en una pieza fundamental de la democracia.

La personificación de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales se manifiesta, como establece el artículo 140 de la Constitución, en los respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

El régimen orgánico de las Corporaciones Locales se caracteriza por su uniformidad, respecto a los denominados órganos necesarios (Pleno, Presidente, Tenientes de Alcalde o Vicepresidentes en las Diputaciones, Comisión de Gobierno y demás órganos consultivos y de seguimiento) y por su variedad, en cuanto a sus órganos complementarios, ya que la existencia de los mismos dependerá de lo que establezcan sus propios Reglamentos Orgánicos.

2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La Constitución española de 1978 establece un Estado cuya ordenación jurídica reside en el llamado Estado de las autonomías. Pero la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas y de dos Ciudades Autónomas no pueden ignorar, que a un nivel territorial más bajo, se encuentran las provincias y los municipios. Por tal razón, como manifiesta el Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional, desde una posición localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado. Así pues, la Constitución, no sólo residencia la soberanía en el pueblo español, sino que también expresa que existe una sola y exclusiva soberanía, personificada en un sólo pueblo con un destino político común, pero asimismo representa una pluralidad de nacionalidades y regiones, pero es, además, un sinnúmero de Corporaciones Locales (50 provincias y más de 8.000 municipios) que se estructuran para la satisfacción de sus propios intereses como partes definidas de un Estado

complejo. Así pues, como dice la doctrina constitucional en esta materia, es legítimo sostener una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía.

Dentro de este contexto nos tenemos que referir a los principios constitucionales del régimen local, que están contenidos en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución, los cuales testimonian unos valores esenciales que deberán ser respetados por la legislación básica del Estado y por la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Estos principios informadores del régimen local implantados por nuestra Constitución son fundamentalmente los siguientes: autonomía, elección democrática y suficiencia financiera.

2.1. Autonomía

El concepto de autonomía referido a las Corporaciones Locales no tiene el mismo alcance y significado que cuando se habla del derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La autonomía es sinónimo de capacidad normativa, es decir, facultad para dictar normas de rango legislativo, por lo que desde esta concepción, las Corporaciones Locales no gozan de la facultad para aprobar leyes, ya que tal potestad sólo la tienen atribuidas las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por tal razón, es preciso delimitar el concepto de autonomía, tal como lo hace la importante sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de Febrero de 1981, a la que hemos aludido anteriormente, al decir que *«ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste en donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»*.

La autonomía, por tanto, en lo que respecta a los entes locales, se refiere al reconocimiento de una serie de potestades de acción que van a garantizar el cumplimiento de sus propios intereses. A tal efecto el artículo 4 de la LBRL atribuye a tales entes en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, el ejercicio de las siguientes potestades:

- a) Potestad reglamentaria y de autoorganización.
- b) Potestad tributaria y financiera.
- c) Potestad de programación o planificación.
- d) Potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.
- f) Potestad de ejecución forzosa y sancionadora.

- g) Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como las prelación y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma.

Esta autonomía es predicable no sólo de los municipios, provincias y territorios insulares, sino también de aquellos otros entes enumerados en el artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local, como son las mancomunidades de municipios, las comarcas, las áreas metropolitanas u otros entes supramunicipales e incluso los entes de ámbito inferior al municipio, aunque evidentemente sus competencias no serán tan amplias como las de los primeros (municipios, provincias e islas), ya que su ámbito de actuación no podrá limitar las competencias propias de tales entes, dependiendo de las leyes de las Comunidades Autónomas, la concreción de aquellas potestades que le puedan ser atribuidas.

Los criterios actualmente predominantes en la Europa Occidental sobre el régimen local suelen coincidir con lo anteriormente expuesto, así la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en octubre de 1981, consagra a las colectividades locales como uno de los principales fundamentos de un Estado democrático.

Asimismo cabe hacer referencia a la defensa de la autonomía local como un proceso que se sitúa dentro de las reformas legislativas derivadas del Pacto Local y que tiende a cumplir la previsión de la Carta Europea de la Autonomía Local, con respecto a la creación de una vía jurisdiccional, para que los Entes locales puedan asegurar el libre ejercicio de sus competencias, y el respeto al principio de autonomía local consagrado en la Constitución. Así, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, introduce en nuestro ordenamiento un nuevo proceso constitucional denominado «*Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*». Según establece la Exposición de Motivos «*el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder*». La citada Ley legitima para la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local a los municipios, las provincias y las islas, aunque dicha legitimación tenga un carácter restringido, ya que, un único municipio o provincia carece de capacidad para interponer el conflicto, salvo cuando sea destinatario único de la ley que pretenda cuestionar.

2.2. Elección democrática

La autonomía local para su desenvolvimiento precisa de una institución capaz de hacerla efectiva, la cual por expreso mandato constitucional ha de ser representativa. Los artículos 140 y 141 del texto constitucional disponen, como hemos visto, que el gobierno y administración de los municipios y provincias corresponden, respectivamente, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones u

otras Corporaciones de carácter representativo. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, igual, secreto y directo, en la forma establecida en la Ley Orgánica de Régimen Electoral, de 19 de Junio de 1985. Sin embargo, los Diputados, serán elegidos entre los propios Concejales, siendo, por tanto, una elección de segundo grado.

El principio de elección democrática exige que la gestión de las competencias locales esté a cargo de órganos integrados por personas que ostenten una legitimidad basada en un proceso electivo. Así pues, de la lectura del citado artículo 140 se deducen dos regímenes distintos, uno primero de democracia directa, personificado en el Consejo Abierto, aplicable a aquellos municipios inferiores a 100 habitantes o a aquellos otros que tradicionalmente cuenten con este régimen singular, en donde el gobierno y administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido entre los vecinos, y a una Asamblea vecinal integrada por todos los electores, ajustando su funcionamiento a los usos o costumbres locales. Y un segundo régimen, que es la fórmula preponderante, de democracia representativa, en donde son los concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, los que constituyan el Ayuntamiento, eligiendo directamente entre los mismos al propio Alcalde, en la primera sesión constitutiva de Pleno, siendo candidatos a la Alcaldía los cabezas de listas.

En la actualidad, las disposiciones reguladoras de las elecciones municipales y a Diputados provinciales se encuentran establecidas en la citada Ley Orgánica de Régimen Electoral General, pudiendo destacarse, al efecto, las siguientes notas:

- a) *El sufragio activo*: Para las elecciones municipales el sufragio activo será ejercido por los vecinos del término municipal, estando calificados como tales, los españoles, mayores de edad, que estén inscritos en el censo electoral y residan en el municipio, y estén en posesión de sus derechos políticos, pudiendo gozar de dicho derecho los residentes extranjeros en España, cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado.
- b) *El sufragio pasivo*: El sufragio pasivo será ejercitado por los españoles que poseyendo la cualidad de electores, no se encuentren incurso en las causas de inelegibilidad e incompatibilidad establecidas en la precitada Ley. A tal efecto, debemos señalar que la ratificación por parte de España del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) ha obligado a adaptar nuestro texto constitucional al contenido del citado Tratado, por tal motivo ha sido necesario llevar a cabo el primer proceso de reforma de nuestra Constitución, concretamente del artículo 13, de modo que pueda autorizarse el ejercicio del sufragio pasivo (ya no sólo el sufragio activo), a aquellos residentes extranjeros originarios de los países miembros de la Comunidad Europea.
- c) *Sistema electoral*: La Ley Orgánica 2/2011 modificó el régimen electoral de los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto de forma que cada término municipal constituye ahora una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de aplicación de la siguiente escala: Hasta 100 residentes 3 Concejales, de 101 a 250

residentes 5 Concejales y que finaliza con el número de 25 miembros para aquellos municipios que tengan una población de derecho entre 50.001 y 100.000 residentes. Superados los 100.000 residentes se elegirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea par. A tal efecto, el artículo 179 de la citada Ley Orgánica determina la siguiente escala:

Municipios hasta 100 residentes.	3
De 101 a 250.....	5
De 251 a 1.000.....	7
De 1.001 a 2.000.....	9
De 2.001 a 5.000.....	11
De 5.001 a 10.000.....	13
De 10.001 a 20.000.....	17
De 20.001 a 50.000.....	21
De 50.001 a 100.000.....	25

Este número de concejales previsto en función de la población del municipio será objeto de una drástica modificación en el futuro en caso de aprobarse las modificaciones legislativas previstas y que actualmente se están acordando entre el Gobierno y la oposición.

Los Diputados, como vimos anteriormente, no se eligen directamente, sino mediante una elección de segundo orden, ya que serán electores los Concejales elegidos dentro de los municipios de la provincia, distribuyéndose los puestos de Diputados entre los partidos judiciales existentes en la provincia en razón a la población, contando al menos cada uno de ellos con un Diputado. Determinado el número de Diputados correspondiente a cada partido judicial, la Junta Electoral de Zona procederá a distribuir los puestos que correspondan a los partidos políticos en cada partido judicial, mediante la aplicación del procedimiento conforme a las reglas del sistema D'Hont, según el número de votos obtenido por cada grupo político en el partido judicial..

- d) *La elección de Alcalde*: la Constitución establece dos posibilidades: que sea elegido directamente por los vecinos o por los Concejales. En el primer caso, que afectará a los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración y aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable, serán elegidos directamente por los vecinos, siendo candidato cualquiera de los electores. En el segundo, se elegirá por la mayoría absoluta de los votos de los Concejales que integran el Ayuntamiento, entre los candidatos, que serán aquellos Concejales que encabecen las listas electorales. En caso de no obtener ningún candidato dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejal que encabece la lista más votada en el municipio. En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes serán candidatos todos los Concejales.
- e) *La elección del Presidente de la Diputación*: En lo que respecta a la elección de Presidente de la Diputación, el candidato, que podrá ser