

## TEMA 3

### EL MUNICIPIO. CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL MUNICIPIO. EL TÉRMINO MUNICIPAL. LA POBLACIÓN. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO.

#### 1. EL MUNICIPIO

##### 1.1. CONCEPTO

- 1.1.1. El municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado
- 1.1.2. El municipio como entidad representativa de los intereses locales
- 1.1.3. El municipio como organización prestadora de servicios
- 1.2.1. El municipio hispano-romano

##### 1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

- 1.2.1. El municipio hispano-romano
- 1.2.2. El municipio medieval
- 1.2.3. El municipio moderno
- 1.2.4. Régimen local contemporáneo

##### 1.3. ELEMENTOS

#### 2. EL TÉRMINO MUNICIPAL

##### 2.1. CONCEPTO DE TÉRMINO MUNICIPAL

##### 2.2. ALTERACIÓN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES

- 2.2.1. Clases de alteración de los términos municipales
- 2.2.2. Procedimiento de alteración de los términos municipales
- 2.2.3. Especial referencia a los expedientes de alteración de términos municipales
- 2.2.4. Consecuencias de la fusión de los términos municipales
- 2.2.5. Cambio de denominación de los municipios

#### 3. LA POBLACIÓN

##### 3.1. CONCEPTO

##### 3.2. DERECHOS Y DEBERES DE LOS VECINOS

- 3.2.1. Ser elector y elegible
- 3.2.2. Participar en la gestión municipal
- 3.2.3. Utilizar los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales
- 3.2.4. Contribuir mediante prestaciones económicas y personales a la realización de las competencias municipales
- 3.2.5. Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución
- 3.2.6. Pedir la consulta popular
- 3.2.7. La iniciativa popular

**3.3. EL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES**

- 3.3.1. Antecedentes históricos y regulación jurídica
- 3.3.2. Concepto y naturaleza jurídica del padrón municipal
- 3.3.3. Contenido de los datos del padrón
- 3.3.4. Obtención de los datos del padrón
- 3.3.5. Procedimientos para la inscripción de los datos y variaciones del padrón
- 3.3.6. Protección de los datos del padrón
- 3.3.7. Acceso o cesión de los datos del padrón
- 3.3.8. El Consejo de Empadronamiento

**4. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO**

## 1. EL MUNICIPIO

### 1.1. Concepto

La Constitución, al referirse al municipio, lo define como una entidad territorial básica dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses, y por lo tanto, dotado de personalidad jurídica plena (artículo 140). Esta concepción del municipio como entidad territorial básica y al mismo tiempo con personalidad jurídica plena, implica, en los términos de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de Julio de 1981, el reconocimiento del derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, correspondiendo a la legislación básica del Estado y a las de desarrollo de las Comunidades Autónomas respectivas garantizar la efectividad de dicho mandato constitucional. Precisamente por ello, el artículo 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) establece que *«para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»*.

Así, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, siendo éstos de tal entidad que pueden promover toda clase de actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. De esta forma, como expresa el artículo apartado 2 del citado artículo 2 de la LBRL, *«las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen»*.

Como observamos anteriormente, la Constitución define al municipio como entidad local básica y al mismo tiempo la dota de personalidad jurídica plena, estando ésta representada por los Ayuntamientos (con la salvedad del Concejo Abierto) siendo éste representativo, a su vez, de los intereses vecinales. Tales caracteres se ven reflejados en el artículo 1 de la LBRL al expresar que *«los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades»*.

De esta definición se derivan los tres caracteres fundamentales del municipio, a saber:

*1.1.1. El municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado*

El Estado, según establece el artículo 137 de la Constitución, se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Por lo tanto, el Estado está compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía. Concepto, que en el caso de los entes locales, tiene una significación bien distinta a la que se le atribuye al Estado o a las Comunidades Autónomas, ya que en sede local autonomía tiene un alcance más limitado. Los municipios como entes representativos de una primera subdivisión territorial del Estado (de ahí su carácter básico) no gozan de potestad legislativa, sino que se les dota de un haz de potestades que les permitan hacer frente de manera integral a la gestión de sus amplias competencias. Sin embargo la autonomía, en el caso del Estado o de las Comunidades Autónomas, responden al ejercicio de su propia capacidad normativa manifestada a través de sus leyes aprobadas en sus respectivos Parlamentos.

El municipio, al ser la entidad territorial básica, es el primer eslabón de la organización estatal, que permite el acercamiento de los órganos administrativos al ciudadano y al mismo tiempo el acceso de éstos a sus órganos de poder mediante un sistema democrático de elecciones. Precisamente por ello, el artículo 2 de la LBRL destaca como principios informadores los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

*1.1.2. El municipio como entidad representativa de los intereses locales*

Este ente territorial básico, precisa, como manifiesta el preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, de una institución capaz de actuarla. Esa institución por expreso mandato constitucional tiene su basamento en la doble nota de la representatividad directa y la personificación, tal como observamos en el Tema introductorio del Régimen local. Allí decíamos que, en el primer aspecto, el representativo, se hace patente a través del sistema de acceso a los órganos de poder de las Corporaciones Locales por medio del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En el segundo aspecto, la personificación, ésta se manifestaba a través de sus órganos esenciales, es decir, el Presidente de la Corporación, el Pleno, la Junta de Gobierno, los Tenientes de Alcalde o Vicepresidentes (en el caso de las Diputaciones) y los demás órgano de consulta y seguimiento (como son las Comisiones Informativas). Obviamente la Junta de Gobierno Local y los órganos de consulta y seguimiento son obligatorios en los municipios de más de 5.000 habitantes.

Pero a su vez, el municipio es el ente que representa los intereses locales, entendiéndolo por éstos todos aquellos, como expresa el artículo 25 de la LBRL, que contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Vista la amplitud de tales intereses, son escasas las materias que en principio no sean de interés para tales Corporaciones Locales, salvando, claro está, las que son de carácter exclusivo del Estado, como pueden ser, entre

otras, la defensa, la moneda o las relaciones internacionales, o, en su caso, las asumidas directamente por las respectivas Comunidades Autónomas en los términos de sus propios Estatutos. De todo ello se desprende que en la mayoría de las cuestiones competenciales puede existir un interés local en juego. De ahí, como dice el preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, ante la imposibilidad material de definir exhaustivamente las competencias locales en todos y cada uno de sus sectores de intervención, se deben armonizar las competencias de las diferentes Administraciones Públicas, en base a los principios de coordinación y eficacia.

No obstante, la Ley de Bases, en su artículo 26, emplaza en sus justos términos la declaración de principios del artículo anterior (competencias propias) trasformando una enumeración puramente enunciativa y testimonial en relación a sus propias competencias en un auténtico cuadro de obligaciones mínimas que deben ser cumplidas por los respectivos Ayuntamientos (artículo 26) en atención a la importancia numérica de su población. De esta forma se pasa de un precepto puramente descriptivo a otro de carácter imperativo, ya que en caso de que un Ayuntamiento no tuviese prevista la asunción de las obligaciones mínimas que le corresponde asumir, contenidas en el citado artículo 26, ello podría dar lugar, incluso, a la impugnación de sus propios presupuestos, en el caso de que se omitiera el crédito necesario para el cumplimiento de tales obligaciones (artículo 170.2.b) del RDL 2/2004 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales).

### *1.1.3. El municipio como organización prestadora de servicios*

La prestación de servicios, qué duda cabe, es el elemento material que justifica su existencia. La comunidad vecinal, hoy más que nunca exige una serie de reivindicaciones y aspiraciones, que en épocas anteriores eran inexistentes. La protección civil, la conservación del medio ambiente, la ordenación urbanística, los servicios sociales, los abastecimientos, son ejemplos expresivos de las necesidades a las que tienen que hacer frente. Por tal razón, ante este cúmulo de intervenciones, las Corporaciones Locales deben tener en cuenta no sólo los puntos de vista jurídicos, sino también aquellos otros que les permitan organizar sus servicios de la forma más eficaz posible; las técnicas de gestión empresarial, hoy, ocupan un destacado lugar en la actividad prestataria de servicios, a fin de garantizar unos óptimos de eficacia, utilizando los medios personales y materiales más convenientes. Ejemplo de ello es la modificación introducida por la Ley 57/2003 en el apartado de las formas de gestión de los servicios públicos, estableciendo en el articulado de la LBRL dos preceptos (85 bis y 85 ter) que desarrollan ampliamente la regulación de la gestión de los servicios locales por medio de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles íntegramente municipales.

Ya hace más de cincuenta años, el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (vigente aún en parte de su articulado) enunciaba «*ad exemplum*» una serie de materias que incidía tradicionalmente en la actividad intervencionista de las entidades locales. Pero, como dice Francisco Lliset y José Antonio López Pellicer se debe enmarcar el precepto