

ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES. CLASES. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN. LOS BANDOS.

ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES.

A. Potestad reglamentaria de las Entidades Locales.

La potestad reglamentaria de las entidades locales es la más importante e intensa de las prerrogativas de las Corporaciones Locales, ya que significa que éstas participan de la formación del ordenamiento jurídico administrativo que les es de aplicación. Así, de esa manera las Entidades Locales no son meros sujetos pasivos del Derecho Administrativo.

La autarquía de las Entidades Locales supone la capacidad de éstas de dictar actos administrativos y resoluciones de carácter individual con idéntica eficacia y valor formal que los actos administrativos de la Administración Estatal o Autonómica.

En cambio la autonomía de las Entidades Locales supone la capacidad de dictar normas reglamentarias (ordenanzas y reglamentos). Esta capacidad reglamentaria estará sometida al principio de jerarquía que se deduce del Estado de Derecho y del principio de legalidad y no debe entenderse esto como una mengua en la capacidad y autonomía de las mismas.

B. Ámbito de aplicación de los reglamentos y ordenanzas.

1. **Ámbito funcional:** Las Corporaciones Locales tienen la capacidad para intervenir en todos aquellos asuntos que supongan una satisfacción de las necesidades locales. Siempre dentro del margen que le deje la legislación estatal y autonómica, los entes locales tienen ese ámbito competencial bastante indeterminado.
2. **Ámbito territorial:** La potestad reglamentaria local solo tendrá eficacia en el término municipal o en territorio provincial en su caso.
3. **Ámbito legal:** Subordinación a la ley y los reglamentos jerárquicamente superiores.

C. Órganos titulares de la potestad reglamentaria.

El artículo 55 del TRRL, así como la Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 4, nos señala que el Ayuntamiento, la Diputación Provincial y demás órganos supramunicipales serán los titulares para dictar reglamentos y ordenanzas. Así mismo, el Alcalde será el órgano titular para dictar bandos.

D. Concepto de Ordenanza y Reglamento.

Con carácter general se puede decir que el Reglamento es una “*norma jurídica emanada de la Administración con rango inferior a la Ley formal*”. Si analizamos esta definición aparecen sus notas características:

- a) *Es una norma jurídica*, es decir, forma parte del ordenamiento jurídico y como tal es fuente del Derecho. Este carácter excluye todas las declaraciones administrativas que no tienen rango normativo, es decir, los actos administrativos.
- b) *Emana de la Administración*, de cualquiera de ellas, tanto de la Administración del Estado como de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local.
- c) *Tiene rango inferior a la Ley formal*, no pudiendo en consecuencia, un Reglamento contradecir a una Ley.

E. Distinción entre ordenanza y reglamentos.

Esta es una cuestión harto difícil. Veamos a continuación las opiniones de diferentes autores:

Para Forsthoff son ordenanzas los preceptos jurídicos sometidos o subordinados en su contenido y extensión a la ley. Pero esta definición es también aplicable a los reglamentos.

Con anterioridad a la LBRL, el término ordenanza era aplicable a las materias de policía, urbanismo, regulación interna de la Administración. Esta tampoco es una distinción fiable.

Según Fernández de Velasco serían ordenanzas la normativa que regularía las funciones locales en general y los reglamentos desarrollarían lo anterior.

Para Garrido Falla no hay distinción entre unas y otros por su contenido y solamente habría que acudir al procedimiento de elaboración de ambos para encontrar diferencias.

A partir de la LBRL podemos comprobar que únicamente se utiliza el término reglamento al referirse a los llamados reglamentos orgánicos que son los que regulan el funcionamiento de la entidad local. Respecto a las ordenanzas distinguiremos entre ordenanzas fiscales (reguladoras de los tributos locales así como las que desarrollan la gestión, inspección y recaudación de los anteriores) y las ordenanzas locales que regulan el resto de materias locales.

CLASES

A nivel general podemos atender a diversos criterios:

1. **Por la Administración titular:** reglamentos estatales, autonómicos y locales. Dentro de estos últimos distinguiremos entre las ordenanzas y reglamentos que emanan del pleno y los bandos que emanan del Alcalde.
2. **Por su materia:** tenemos una amplia clasificación según la materia que el reglamento desarrolle o regule, por ejemplo reglamentos u ordenanzas de policía, mercados, sanidad, urbanísticos, etc.
3. **Por su contenido** distinguiremos entre reglamentos jurídicos, que regulan las relaciones entre la Administración y sus administrados y los reglamentos administrativos, que se ocupan de la organización interna administrativa (personal, servicios administrativos, etc.)
4. **Por su relación con la ley:** distinguiremos entre:
 - a) Reglamentos ejecutivos o de aplicación de la ley.
 - b) Reglamentos independientes, en defecto de ley, desarrollaran una materia.
 - c) Reglamentos de necesidad, en situaciones jurídicas podrán suspender la aplicación incluso de una ley e imponer determinadas obligaciones.

En el **ámbito local** distinguiremos:

- 1) Reglamentos orgánico.
- 2) Ordenanzas fiscales.
- 3) Ordenanzas generales o locales.
- 4) Ordenanzas de aprovechamiento de bienes comunales.
- 5) Ordenanzas urbanísticas.
- 6) Bandos del Alcalde.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN.

Introducción.

En primer lugar nos referiremos al procedimiento común o general para la elaboración y aprobación de Reglamentos y Ordenanzas, teniendo en cuenta que los procedimientos especiales no son totalmente distintos del general, sino que solamente presentan alguna peculiaridad o característica propia.

Procedimiento común o general.

- 1) El procedimiento se iniciará de oficio por la Corporación o por su Presidente.

- 2) Se solicitará informe del jefe de la Dependencia competente según la materia de que se trate.
- 3) El Secretario de la Corporación remitirá el expediente al Presidente de la Corporación para su inclusión en el orden del día del Pleno.
- 4) El órgano competente para aprobar el reglamento u ordenanza será el Pleno.

El procedimiento general de aprobación está previsto en el artículo 49 LBRL:

- 1) Aprobación inicial por el Pleno.
- 2) Información pública y audiencia a los interesados en el plazo mínimo de 30 días.
- 3) Resolución de las reclamaciones y sugerencias presentadas y aprobación definitiva.

En el supuesto de que no se presente ninguna reclamación, se entenderá que la aprobación inicial se convierte en definitiva, sin necesidad de aprobarse nuevamente.

Según el artículo 72 de la LBRL será necesario la publicación íntegra del texto aprobado en el BOP o BOCA uniprovincial y no entrará en vigor hasta que no hayan pasado quince días desde la recepción del reglamento por parte de la Administración del Estado.

En los municipios con competencias urbanísticas éstos tendrán a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias del planeamiento.

Especialidades de las ordenanzas fiscales.

El artículo 15.1 de la Ley reguladora de las Haciendas locales nos indica que respecto a los tributos no incluidos en el artículo 60.1 (IBI, IAE, IVTM) la entidad local podrá dictar la ordenanza que imponga o suprima el tributo local, así como la ordenanza reguladora del mismo.

El artículo 15.2 de LRHL nos indica respecto a los tributos locales obligatorios, que la entidad local dictará la ordenanza fiscal para determinan la cuota tributaria aplicable dentro del margen que le permita la ley.

El artículo 15.3 de LRHL señala que la potestad reglamentaria en materia fiscal se podrá hacer, o bien a través de la ordenanza reguladora del tributo o bien a través de la ordenanza reguladora de inspección, gestión y recaudación del mismo.

El art. 12.1 de la LRHL nos dice que la potestad reglamentaria en materia fiscal se hará en el marco establecido por la Ley de Derecho y Garantías de los contribuyentes y demás legislación estatal y autonómica sobre la materia.

El art. 12.2 de la LRHL, a la vez señala que dentro del marco legal expuesto, el municipio realizará las adaptaciones necesarias a sus particularidades.

El artículo 16 de la LRHL contempla el contenido mínimo de la ordenanza fiscal:

- ❑ Hecho imponible, sujeto pasivo, sujeto responsable, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible, cuota o tipo de gravamen, devengo.
- ❑ Sistema de declaración e ingresos.
- ❑ Fecha de aprobación y de aplicación.

El artículo 17 indica el procedimiento de aprobación:

- ❑ Aprobación provisional por el Pleno (mayoría absoluta).
- ❑ Información pública: tablón de anuncios de la entidad local (mínimo 30 días). El anuncio de colocación se publicará en el BOP o BOCA uniprovincial. En el supuesto de tratarse de Diputaciones, entidades supramunicipales o municipios de población superior a 10.000 habitantes deberá publicarse el anuncio al menos en uno de los periódicos de mayor tirada de la provincia.

- Resolución de las reclamaciones presentada y aprobación definitiva. En el supuesto de no presentarse reclamaciones automáticamente la aprobación provisional se convierte en definitiva.

La ordenanza fiscal deberá publicarse en el BOP o BOCA uniprovincial. Si se trata de una diputación provincial, entidad supramunicipal o municipio de más de 20.000 habitantes las ordenanzas se publicarán en el primer cuatrimestre del ejercicio económico. Así mismo todas las entidades facilitarán al público que lo solicite copias de las ordenanzas aprobadas.

Particularidades del Reglamento orgánico.

Es competencia del Pleno, precisando mayoría absoluta para su aprobación. Además, es preceptivo el informe previo del Secretario. Si hubiese ya informes de los jefes de las dependencias afectadas o de otros asesores jurídicos, bastará con nota del secretario de conformidad o disconformidad (en este último caso éste asumirá la responsabilidad del informe).

Especialidades de la Ordenanzas reguladoras de los aprovechamientos comunales.

El Texto Refundido de Régimen Local regula las diferentes posibilidades de este aprovechamiento comunal.

En principio habrá una explotación colectiva y simultánea de los vecinos. En caso de no ser posible se atenderá al uso o costumbre o a las ordenanzas que lo regulen. Si la anterior opción no fuese viable, adjudicará la explotación por lotes o suertes atendiendo a dos criterios:

- 1) Adjudicación directamente proporcional a las familias según el número de personas a cargo e inversamente proporcional a la capacidad económica.
- 2) Como última opción, si la Comunidad Autónoma lo autoriza, podrán subastarse los bienes comunales, teniendo en cuenta que tendrá prioridad a igual precio, los vecinos del municipio.

Especialidades de las ordenanzas urbanísticas.

Estas se integrarán y se aprobarán junto al instrumento del planeamiento. Como única excepción, las ordenanzas urbanísticas de policía podrán aprobarse siguiendo el procedimiento general del artículo 49 de la LBRL.

LOS BANDOS.

Concepto.

Para Bermejo Girones, etimológicamente bando proviene de publicar o pregonar, que en definitiva es la forma que tradicionalmente se ha hecho extensivo el bando, a través del pregoneros o alguaciles.

Según Serrano Guirado, el bando es un mandato solemne dado por una autoridad superior.

En definitiva, el bando es la manifestación de la potestad reglamentaria del Alcalde.

Hay que tener en cuenta que el Bando lo dicta un órgano unipersonal (el Alcalde), por lo que no le afectan las normas sobre dictamen de Comisión Informativa, convocatorias, quórum, etc. Además los Bandos obedecen a razones o motivos de urgencia, incompatibles con un procedimiento lento.

Clases de Bandos.

- Bandos ordinarios y urgentes: En general, los Bandos tienen como límite la ley y los reglamentos jerárquicamente superiores. Así mismo, no podrán invadir las competencias del Pleno, ni las de la Junta de Gobierno Local. Los Bandos urgentes como límite infranqueable tendrán el orden público y moral.

- Bandos periódicos: en la fechas preestablecidas por la Ley (alistamientos, empadronamiento, etc)
- Bandos de buen gobierno: Dictados en cualquier momento o lugar para la satisfacción de las necesidades locales.

Naturaleza jurídica de los Bandos.

Al no exigirse una publicación formal de los bandos, la mayoría de la doctrina entiende que los bandos no son auténticas normas reglamentarias, sino simples recordatorios de la aplicación de las normas.

Los límites serán el respeto a la ley y los reglamentos y resoluciones del municipio y no se podrá invadir la competencia del pleno ni de la Junta de Gobierno.

Publicación de los Bandos.

No se exige publicación formal. El reglamento de servicios habla de publicación en la forma tradicional (Pregón, publicación en tablones de anuncios, etc.)

Impugnación de los Bandos.

Si entendemos que los bandos son meros recordatorios de la legalidad y no pueden innovar el ordenamiento jurídico, no cabría la impugnación. En el caso contrario se impugnarían de igual manera los reglamentos.

Bibliografía utilizada:

Admón. Corporaciones locales, Editorial Meta, Sevilla 2002.
Centro del opositor – Madrid 2001.
Centro de Estudios financieros, Valencia 2003.