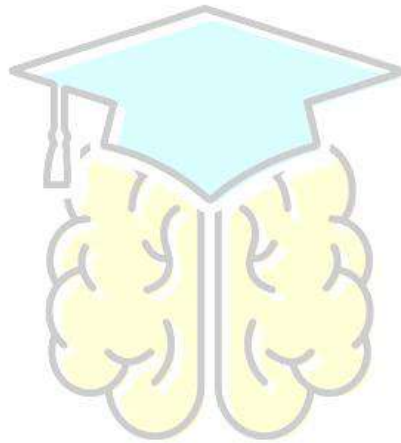


Ordenanzas y Reglamentos de las Entidades locales. Clases de normas locales. Procedimiento de elaboración y aprobación. Límites de la potestad reglamentaria local. Incumplimiento o infracción de las ordenanzas. Bandos. El Reglamento Orgánico.



OPOMANÍA
TU WEB DE OPOSICIONES

1. Ordenanzas y Reglamentos de las entidades locales

Los entes locales, para regular determinadas conductas de los ciudadanos o para organizar sus propios servicios, pueden dictar disposiciones administrativas de carácter general que reciben el nombre de Ordenanzas o Reglamentos. Tal potestad normativa local es una manifestación de la autonomía local.

Antes de la promulgación de la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (de aquí en adelante LRBRL), la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales estaba prevista en la Ley de Régimen Local de 1955, al disponer en su Art. 108 que *“en la esfera de su competencia, los Ayuntamientos podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos y los Alcaldes dictar Bandos de aplicación general en el término municipal. Ni unos ni otros contendrán preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales.”*

En la actualidad, dicha potestad viene reconocida en el Art. 4 de la LRBRL, en el que se reconoce a las entidades locales las potestades reglamentaria y de autoorganización.

1.1. Diferencias entre Ordenanza y Reglamento

En realidad no existe una distinción de naturaleza jurídica entre la Ordenanza y el Reglamento, sino que la diferencia entre ambos conceptos es puramente terminológica.

Así, se habla de Ordenanzas cuando se trata de disposiciones que regulan conductas o relaciones entre las entidades locales y los ciudadanos, y de Reglamentos cuando son disposiciones de organización de los servicios internos de las entidades locales. Por tanto, mientras que la Ordenanza dispone determinadas obligaciones a la generalidad del vecindario y a las personas que transitoriamente se encuentren en su ámbito territorial de aplicación, el Reglamento regula servicios de régimen interior.

Una vez analizado lo expuesto anteriormente, las Ordenanzas municipales deberán regular, entre otras materias, el uso del suelo y edificación; la utilización de parques y jardines; la circulación y aparcamiento de vehículos en la vía pública; los aspectos fiscales; los servicios de matadero, mercados y recogida de basuras; los servicios de autotaxis; el aprovechamiento de los bienes locales, y en especial de los comunales; etc...

Por su parte, los Reglamentos se ocuparán del número y características de los funcionarios de la Corporación; de los establecimientos de beneficencia municipal; de los mataderos y mercados municipales; de la Policía Municipal; del servicio de recogida de basuras; etc...

Resumiendo lo anterior, podemos decir que con la Ordenanza, la entidad local impone, mientras que con el Reglamento, la entidad local se sujeta.

2. Clases de normas locales

Las normas emanadas de las entidades locales admiten fundamentalmente dos clasificaciones:

1. Por su contenido, puede distinguirse entre Reglamentos, Ordenanzas y Bandos.

Como sabemos, los Reglamentos están dirigidos a personas vinculadas a la entidad local en virtud de un título específico, como son los funcionarios y los concesionarios de servicios públicos.

Por el contrario, las Ordenanzas inciden directamente sobre el ciudadano en general, lo mismo que los Bandos.

2. En cuanto a los destinatarios, se clasifican en generales y especiales.

Los generales van dirigidos a todos los funcionarios de la Corporación, caso del Reglamento, o a toda la población, caso de la Ordenanza y del Bando.

Son especiales los destinados solamente a quienes se encuentran en una determinada relación con la entidad local. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, el Reglamento de la Policía Municipal y las Ordenanzas fiscales.

3. Procedimiento de elaboración y aprobación

3.1. Trámites a seguir en el caso de ordenanzas y reglamentos

De conformidad con los Art. 49 y 70.2 de la LRBRL, el procedimiento para la elaboración y aprobación de las Ordenanzas y Reglamentos locales se efectúa con arreglo a la siguiente tramitación:

1. El procedimiento se inicia de oficio, bien por acuerdo de la Corporación o por resolución del Presidente –Alcalde, Presidente de la Diputación o de la entidad local de que se trate–.
2. El Pleno de la Corporación aprueba inicialmente el expediente.
3. Posteriormente será sometido a información pública y audiencia de los interesados durante el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
4. Resueltas, en su caso, todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo, será aprobado definitivamente por el Pleno de la Corporación.
5. Por último, si se trata de Ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia.

Para la modificación de Ordenanzas y Reglamentos deberán seguirse los mismos trámites que para su aprobación.

3.2.- Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales

El artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales regula la elaboración, publicación y publicidad de las entidades locales, tal y como a continuación recogemos aquí:

1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.
2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las

entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.

3.2.1 Quórum de aprobación por el Pleno

Con carácter general rige el principio de la mayoría simple, con la sola excepción del Reglamento orgánico de la Corporación, cuya aprobación precisa el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

3.3. Entrada en vigor

Las Ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos y los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto en el Boletín Oficial de la Provincia y hayan transcurrido quince días hábiles, salvo las Ordenanzas fiscales, que entran en vigor cuando se haya llevado a cabo dicha publicación.

3.4. Copias a disposición del público

Como preceptúa el Art. 70 de la LRBRL, las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

Asimismo, en el Art. 17.5 de la LHL se establece que las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente. En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.

4. Límites de la potestad reglamentaria local

Partiendo de la base de que las Ordenanzas y Reglamentos locales son una manifestación de la autonomía local, será precisamente la esfera de sus competencias la que nos dicte los límites sobre los que no puede extenderse la potestad reglamentaria local.

De ahí se desprende que existirá positivamente un ámbito reservado de materias cuya regulación se entrega al ente local y en el que, por tanto, no podrán entrar ni los Reglamentos estatales ni los autonómicos, puesto que dichas materias únicamente podrán ser modeladas por ley estatal o autonómica y, aún en este supuesto, dentro de los límites impuestos por la Constitución, esto es, siempre que se garantice el contenido esencial de la autonomía local.

En consecuencia, la competencia local, la exigencia de seguir un procedimiento determinado y la subordinación a la ley formal constituirán los límites de la potestad reglamentaria local.

5. Incumplimiento o infracción de las Ordenanzas

5.1. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias

Conforme a lo dispuesto en los Art. 139 de la LRBRL, para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas.

5.2. Clasificación de las sanciones

Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo 139 de la LRBRL se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Serán muy graves las infracciones que supongan:

- a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.
- d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.
- e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.
- b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.
- c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.
- d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.
- e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

5.3. Límites de las sanciones económicas

Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

- Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.
- Infracciones graves: hasta 1.500 euros.
- Infracciones leves: hasta 750 euros.

5.4. Pago en período voluntario o mediante apremio

En defecto de pago voluntario, para la exacción de multas por infracción de Ordenanzas se seguirá el procedimiento de apremio.

5.5. Prescripción

Conforme se establece en el Art. 57 del TRRL, serán de aplicación a las infracciones de las Ordenanzas, Reglamentos y Bandos los plazos de prescripción que establece el Código Penal para las faltas (en la actualidad, seis meses), sin perjuicio de lo que, en cada caso, establezcan las leyes.

La prescripción se interrumpirá, quedando sin efecto el tiempo transcurrido, cuando el procedimiento se dirija contra el culpable, comenzando a correr de nuevo el término de la prescripción desde que se paralice el procedimiento o se termine sin condena.

6. Bandos

El Bando es la típica y tradicional manifestación de la potestad reglamentaria del Alcalde, ya que constituyeron la clásica forma de hacer llegar a los ciudadanos ciertas normas o disposiciones emanadas del primer edil. En efecto, hasta hace tan solo unos años, los pregoneros o alguaciles municipales se colocaban en las esquinas y otros puntos estratégicos de la localidad, y a viva voz, después de hacer sonar un instrumento de viento, comenzaban su Pregón diciendo: «*Por orden del señor Alcalde se hace saber que....*», y a continuación leían el manifiesto.

Abandonada en nuestros tiempos su forma oral, el Bando se emplea para los siguientes usos o finalidades:

- o En asuntos de su competencia o atribuciones propias.
- o Para solicitar la colaboración del vecindario en casos de necesidad o urgencia –accidentes, inundaciones, incendios forestales, etc.–.
- o Como recordatorio de determinados hechos o circunstancias –conmemoraciones, fiestas patronales, eventos, recepciones, obligaciones fiscales, etc.–.
- o Como amenaza de sanción en caso de incumplimiento de las Ordenanzas vigentes –prohibición de verter basuras, de ejercer la venta ambulante o la mendicidad, de vender alcohol a menores de edad, de permanecer abiertos los bares o discotecas a determinadas horas, etc.–.

El reconocimiento de la potestad de dictar Bandos se encuentra actualmente recogido en los artículos el Art. 21.1.e) y 124.4.g) de la LRBRL, donde siguiendo la tradición se establece como una de las atribuciones en favor del Alcalde (y, además, indelegable), ya nos encontremos en un Municipio del régimen común o en uno altamente poblado.

Por consiguiente, para diferenciar las Ordenanzas y los Bandos es preciso analizar tanto los elementos competenciales y procedimentales como también su diferente contenido. Así:

- El Bando es una manifestación municipal, sin equivalente a nivel provincial, comarcal o isleño.
- El Bando es una atribución del Alcalde; la Ordenanza, del Pleno.
- La elaboración de la Ordenanza se somete a determinado procedimiento; el Bando, no.
- La Ordenanza debe exponerse al público después de la aprobación inicial; el Bando, no.
- La Ordenanza debe publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia; el Bando, no, puesto que se publicará, según uso y costumbre de la localidad, en forma de pregón, en el tablón de anuncios de la Casa Consistorial, mediante carteles en la vía pública o en el Boletín Informativo Municipal.
- Por último, la Ordenanza es en sí una norma jurídica; el Bando, no, sino que sólo recuerda la vigencia de aquéllas, da a conocer situaciones generadoras de obligaciones o cargas, o bien formula determinadas directrices.

A este respecto conviene reseñar que la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1977 rechaza la posibilidad de canalizar a través de Bandos auténticas normas jurídicas externamente eficaces, pues aunque la Ley no delimita las líneas que separan las distintas manifestaciones de la potestad normativa de los entes locales, Ordenanzas y Bandos, ello no supone que pueda adoptarse indistintamente cualquiera de estas formas, ya que habrá de atenerse al sentido o finalidad de la ley en relación con la materia a regular.

En suma, los límites de la facultad de dictar Bandos no sólo han de buscarse en la ley, sino también en el grado de innovación normativa que el contenido de la disposición comporte, lo cual impide su regulación mediante Bando por no ofrecer suficientes garantías en sus relaciones con los administrados.

7. El Reglamento Orgánico

En su artículo 4.1.a), la LBRL atribuye a los Municipios, Provincias e Islas, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y junto con la potestad reglamentaria, la potestad de autoorganización, cuya más genuina expresión la constituye el Reglamento Orgánico propio mencionado en los siguientes artículos de la Ley:

La Junta de Gobierno Local existe en los municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento (art. 20.1.b).

En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno (art. 20.1.c).

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento Orgánico (art. 20.1.d).

Los propios municipios, en los Reglamentos Orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las Leyes de las Comunidades Autónomas a las que se refiere el número anterior (art. 20.3).

En todo caso, corresponde al Pleno la aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas (art. 22.2.d).

Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la aprobación y modificación del Reglamento Orgánico propio (art. 47.2.f).

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el Reglamento Orgánico de cada corporación. Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla (art. 73.3).

El Pleno se dotará de su propio Reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico. No obstante, la regulación de su organización y funcionamiento podrá contenerse también en el Reglamento Orgánico Municipal (art. 122.3, referido a los Municipios de gran población).

Corresponde al Pleno la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica (art. 123, referido a los Municipios de gran población).

Las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento Orgánico Municipal (art. 134, referido a los Municipios de gran población).

Podemos definir el Reglamento Orgánico (antiguamente llamado Reglamento de Régimen Interior) como la norma autónoma de cada Corporación Local, en la que se regula su organización y funcionamiento, manifestando y ejerciendo de esa forma las potestades de autonomía que el ordenamiento jurídico le confiere.

No existe ninguna norma estatal que contenga un catálogo mínimo de las materias susceptibles de incluirse en el

Reglamento Orgánico, si bien podemos decir que, en la práctica y por la simple lectura de la LRBRL, suelen recogerse las siguientes:

1. Enumeración y delimitación de las grandes áreas en que se dividen los servicios administrativos de la Corporación, así como la organización de los mismos.
2. El Estatuto de los miembros de la Corporación.
3. Funcionamiento del Registro de Intereses.
4. Enumeración, composición y regulación de los órganos fundamentales de la Corporación.
5. Establecimiento, composición, regulación y atribuciones de los órganos complementarios de la Corporación.
6. Funcionamiento de los órganos fundamentales y complementarios.
7. El Estatuto del Vecino.
8. Establecimiento de medios de control y fiscalización de los órganos de gobierno.
9. Disposiciones necesarias para su reforma.

El papel del Reglamento Orgánico, como norma autónoma, y en especial en relación con cualquier otra norma heterónoma (autonómica o, en su defecto, estatal), queda perfilado en algunos de los artículos de la LRBRL y, en particular, en el propio preámbulo de la Ley, en el que puede encontrarse la clave de una adecuada interpretación.

En efecto, de acuerdo con el mismo, «la resolución adecuada a esa tensión (entre uniformismo y diversidad) exige, desde luego, la construcción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local. De esa ponderación resulta que si en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales), debe primar el interés autonómico, no sucede lo mismo en el plano de la organización interna de las Entidades Locales, plano en el que procede reconocer la primacía del interés de la acomodación de aquella a las características específicas de éstas».

De aquí se deduce claramente la prevalencia o aplicación preferente del Reglamento Orgánico adoptado por cada Corporación sobre cualquier norma legal o reglamentaria de la Comunidad Autónoma (o, en su defecto, del Estado) que pudiera contener una regulación relativa a los aspectos organizativos y de funcionamiento interno de las Entidades Locales, operando, pues, en estas materias, como límite único, los preceptos organizativos y funcionales de la propia LRBRL.