

TEMA 49.

ORDENANZAS Y REGLAMENTOS

ENTIDADES LOCALES

ADMINISTRATIVOS Y AUXILIARES ADMINISTRATIVOS DE LAS
CORPORACIONES LOCALES

Versión

Índice

1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES	2
2. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA EN LAS ENTIDADES LOCALES.....	3
3. LÍMITES Y CONTROL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	4
4. LAS ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES: CONCEPTO Y DIFERENCIACIONES ...	7
5. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS ORDENANZAS Y REGLAMENTOS	8
6. LOS BANDOS	14
7. INICIATIVA CIUDADANA PARA LA APROBACIÓN DE ORDENANZAS Y REGLAMENTOS	14
8. INFRACCIONES A ORDENANZAS Y BANDOS. ARTS. 139 A 141 LRRL	15
BIBLIOGRAFÍA.....	18

1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES

La potestad reglamentaria local se traduce en la **capacidad de las entidades locales para dictar normas generales de obligado cumplimiento**, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a su territorio.

La base constitucional de la potestad reglamentaria de las entidades locales territoriales se encuentra implícitamente en el **art. 137 CE**, que predica la **autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses**, así como en los artículos 140 y 141 CE, que les confieren personalidad jurídica y capacidad plena para dicha gestión, a través de sus órganos de gobierno y administración.

El concepto, contenido y alcance de dicha autonomía ha sido ampliamente desarrollado por el Tribunal Constitucional, el cual ha reiterado que “esta autonomía no tendría sentido alguna si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio” (STC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1997, de 2 de abril). De este modo, el reconocimiento de esas potestades es el contenido mínimo (en función de los intereses que debe tutelar) de la garantía institucional de la autonomía local, que, como concepto jurídico indeterminado, debe concretarse en tiempo y lugar.

El exponente normativo de este planteamiento constitucional lo encontramos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), dictada en ejercicio de la competencia exclusiva que el art. 149 CE atribuye al Estado para la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, cuyo art. 4.1 enumera las potestades que la Ley reconoce y atribuye expresamente, y en todo caso, a las entidades locales territoriales enumeradas en el art. 3.1 LRBRL: municipios, provincias e islas en archipiélagos baleares y canario, en cuanto Administraciones Públicas de carácter territorial, entre las que se encuentra expresamente, y en primer lugar, la potestad reglamentaria.

Podrá corresponder también esta potestad a las entidades locales de ámbito inferior al municipio que subsistan tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAF), y, si así lo concreta la normativa autonómica, a las comunidades metropolitanas y demás entidades locales, según el artículo 4.2 LRBRL. En el caso de las mancomunidades de municipios (según el art. 4.3) les corresponderá dicha potestad si así lo señalan sus estatutos y, en defecto de previsión estatutaria, les corresponderá siempre que sea precisa para el cumplimiento de su finalidad.

A tales efectos, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), dispone que las potestades de las Mancomunidades de municipios y Consorcios Locales serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus Estatutos. (art. 65.2 y 78.4 LAULA).

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), dentro de la regulación contenida en Título VI, **reconoce expresamente en su artículo 128 la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno locales.**

Esta potestad reglamentaria se articula mediante las ordenanzas y reglamentos y, en menor medida, en los bandos, configurándose, además, entre otros, y según el artículo 84 de la LRBRL, como medios de intervención de las entidades locales en la actividad ciudadana.

Cabe señalar que el art. 84 ter LRBRL atribuye a las entidades locales la necesidad de articular los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos, previstos por la legislación sectorial, para el ejercicio por los interesados de aquellas actividades cuyo ejercicio no precise autorización habilitante y previa. Se refiere este precepto a la regulación

municipal para el ejercicio de actividades y actuaciones no sujetas a licencia previa, sino únicamente sometidas a declaración responsable o comunicación previa, como es el caso de las actividades a que se refiere la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la liberalización del comercio y de determinados servicios, Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, etc.

En el ámbito autonómico, el artículo 7.1 Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía dispone que las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.

2. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA EN LAS ENTIDADES LOCALES.

Debe tenerse en cuenta, en esta materia, los instrumentos de calidad normativa incluidos en el Título VI de la Ley 39/2015, que contiene principios de buena regulación, evaluación normativa, consulta pública previa y audiencia e información pública, en concreto, aquellos que, en cuanto a legislación básica, según la STC 55/2018, de 24 de mayo, son aplicables a las Entidades Locales. Esta regulación incluye tanto la planificación normativa como su evaluación ex post.

La STC 55/2018 analizaba la aplicación de estos artículos por las Comunidades Autónomas, no por las Entidades Locales, no obstante, de acuerdo con la Sentencia del TSJ del 31 de enero de 2023, Res. 108/2023 (Rec. 4791/2021) «... lo que no constituye legislación básica respecto a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración local». por lo que aquello que no tenga la consideración de legislación básica para las Comunidades Autónomas tampoco lo tendrá para las Entidades Locales.

A) Planificación normativa.

En relación a la planificación normativa, el art. 132 Ley 39/2015 establece que las Administraciones públicas harán público anualmente el Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que, una vez aprobado, se publicará en el Portal de Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Este artículo, según la STC 55/2018, no puede entenderse amparado en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas resultando por ello inaplicable en ellas.

B) Principios de buena regulación.

En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión, y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas garantizarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o recursos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, asegurándose al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Este artículo, de acuerdo con la STC 55/2018, no invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

C) Evaluación normativa.

En relación a la evaluación normativa, haremos referencia al control normativo ex post a que se refiere el artículo 13 de la LACAP, el cual contempla la necesidad de que las Administraciones Públicas revisen periódicamente la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente justificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de dicha evaluación normativa se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Este artículo, de acuerdo con la STC 55/2018, no invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

3. LÍMITES Y CONTROL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Al amparo de la potestad reglamentaria, las entidades locales ejercen la autonomía constitucionalmente garantizada y materializan su capacidad para decidir libremente el sentido y contenido de la norma, siempre dentro de los requisitos formales y materiales legalmente establecidos.

Partiendo del alcance del propio concepto de autonomía local, cuyo carácter limitado ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se deriva la necesaria limitación de las potestades que dotan de contenido dicha autonomía, entre ellas, la potestad reglamentaria.

Ya la Constitución, recoge el control por los Tribunales de la potestad reglamentaria en su artículo 106.

Los límites de la potestad reglamentaria local son los mismos que los de la potestad reglamentaria general, quizá con especial acentuación en el referido a la reserva de ley y en el de concreción de la materia reglamentaria.

Tradicionalmente la doctrina ha distinguido entre límites formales, que afectan al aspecto exterior del reglamento, y materiales, referidos al contenido del mismo.

Como **límites formales** destacan los siguientes:

- **Competencia:** La competencia para dictar el reglamento, que corresponde al Pleno de la corporación, de manera indelegable, salvo en los municipios en los que resulta de aplicación el Título X LRBRL, donde puede delegarse en las Comisiones, según artículo 123 de la LRBRL. En las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que subsistan tras LRSAL, la atribución corresponde a la Junta Vecinal (art. 41 del TRRL).
- **Procedimiento:** El procedimiento para su elaboración y aprobación debe seguir los trámites legales previstos. Una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el procedimiento de elaboración y modificación de las disposiciones de carácter general, entre las que se incluyen las ordenanzas, ha destacado su marcado signo formal, *ad solemnitatem*. Trámite especialmente importante dentro de este procedimiento, es el que la propia Constitución contempla, es decir, el derecho de los ciudadanos a participar en los reglamentos que les afecten (artículo 105; *La ley regulará... La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*).
- **Principios de jerarquía normativa y reserva de Ley:** Principios constitucionalmente garantizados con carácter general en el art. 9.3 CE (*La constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa (...)*)
- El principio de **jerarquía normativa** implica que ninguna norma de rango inferior puede contradecir a una de rango superior. Recogido así mismo en el Código Civil (art. 1.2 CC *Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior*). Lo encontramos expresamente referido a la potestad reglamentaria en el art. 128.2 Ley 39/2015 *“Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes...”* y art. 128.3 referido a las disposiciones administrativas, las cuales *se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior*
- El principio de **reserva de Ley** se refiere a la existencia de materias que deben ser expresamente reguladas por Ley, y así la Constitución, a lo largo de su articulado, establece una serie de materias que solo podrán ser reguladas por la Ley, al menos en cuanto a su contenido esencial, correspondiendo al reglamento su desarrollo o concreción. Este principio queda asimismo enunciado en el art. 128.2 Ley 39/2015 al establecer que los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán (...) *regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*
- **Publicidad.** Garantizado en la propia Constitución (artículo 9.3) al garantizarse la publicidad de las normas.

Entre los **límites materiales** destacan:

- El sometimiento pleno a la ley y al derecho, proclamado por el artículo 103.1 de la Constitución.
- La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)
- **Materias** respecto de las cuales las entidades locales pueden ejercer la potestad reglamentaria. El art. 4.1a) LRBRL atribuye a las entidades locales territoriales la potestad reglamentaria sin más precisión que circunscribirla dentro de la **esfera de sus competencias**. Específicamente, el art. 55 TRRL dispone que las entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos en la esfera de su competencia. Estas competencias serán atribuidas por Ley.

En el ámbito de la Administración Local, estos principios de vinculación del reglamento a la Ley comportan unas características propias, debido al papel que juega la Ley en la ordenación de la determinación de las competencias locales, es decir, de la propia autonomía local. Recordemos que el artículo 25 de la LRBRL establece que será la ley, estatal o autonómica, según el reparto constitucional de competencias, quien determine las competencias locales. A estos efectos, el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y el artículo 9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, atribuyen un elenco de competencias a las entidades locales, siempre en el marco de la Ley. Por ello **los reglamentos locales ocuparán siempre el último escalón en la prelación de fuentes, incluso en la materia de autoorganización**.

Una cuestión tradicionalmente polémica, vinculada a estos principios se refiere a la posibilidad de imponer sanciones por incumplimiento de las previsiones contenidas en las Ordenanzas o reglamentos locales, cuando no exista legislación sectorial específica.

A estos efectos, el art. 128.2 Ley 39/2015, dispone que los reglamentos y disposiciones administrativas, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, **no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones y tasas locales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público**.

Este límite material que, debido, en relación con el principio de tipicidad, en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme al cual las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir **especificaciones o graduaciones** al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas y a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

No obstante, en la esfera local, el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, introducido por Ley 54/2003, de Modernización del Gobierno Local, regula la **tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, para los casos de ausencia de normativa sectorial específica**, debiendo ceñirse el contenido de la Ordenanza que la regule, al ámbito, alcance y límites, cualitativos y cuantitativos, establecidos en dicho Título.

El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución.

En cuanto a los **controles** de la potestad reglamentaria, destacan:

- **La revisión de oficio**, recogida en el artículo 106 de la LPACAP.
- El **recurso contencioso-administrativo**, contra las disposiciones administrativas no cabrá recurso alguno en vía administrativa, pero los ciudadanos sí que podremos acudir a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo ya sea en su modalidad directa contra la propia disposición general (art. 25 de la LJCA) o en la indirecta contra cualquier acto dictado en

desarrollo de la disposición y basado en la ilegalidad de la misma (art. 26.1), que puede derivar en una cuestión de ilegalidad (arts. 27 y 123 a 126).

- La **inaplicación de oficio**, recogida en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), conforme al cual los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa. De modo indirecto en el artículo 117.1 de la Constitución al declarar que los jueces y tribunales están «sometidos únicamente al imperio de la ley».
- **Reacción contra los actos de aplicación de los reglamentos ilegales:** Aunque no podemos acudir a la figura del recurso administrativo para luchar contra reglamentos que consideramos ilegales, sí que los podremos atacar ante la propia Administración de forma indirecta, a través del recurso contra el acto de aplicación de ese reglamento, basándonos en la ilegalidad del mismo. Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición. Este último tipo de recurso se denomina *recurso per saltum*.

Igualmente hay que tener en cuenta que de acuerdo con lo previsto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 serán **nulas de pleno derecho** las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

4. LAS ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES: CONCEPTO Y DIFERENCIACIONES

A) CONCEPTO

Tanto las ordenanzas como los reglamentos son el resultado del ejercicio de la potestad normativa de las entidades locales y pueden definirse ambos como «normas generales obligatorias, de carácter permanente, establecidas por las Entidades locales en el marco de su competencia y en relación con los intereses públicos que les están encomendados, cuya eficacia se limita al territorio en el que ejercen dichas competencias».

Tradicionalmente se viene conceptuando las ordenanzas como normas locales que regulan las relaciones entre las entidades locales y los administrados, ad extra, por ello dirigidas al exterior de la organización, mientras que los reglamentos se entienden como normas locales dirigidas hacia el interior de la organización, regulando, ad intra, su funcionamiento, o el de los servicios que gestione.

B) CLASES

Respecto a su clasificación, esta resulta tan variada como la propia actividad local desarrollada a través de dichas normas. Habitualmente, suele diferenciarse entre reglamentos Orgánicos, reglamentos internos reguladores de servicios (policía, régimen interior, aguas...), Ordenanzas generales, Ordenanzas fiscales (que podrán regular los tributos locales o la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los mismos), Ordenanzas y normas urbanísticas, y otras Ordenanzas de toda clase (aprovechamiento y disfrute de bienes locales...).

Otra clasificación posible se apoya en el quórum necesario para su aprobación, requiriéndose con carácter general mayoría simple, si bien el artículo 47.2 exige mayoría absoluta para la aprobación del Reglamento Orgánico, así como las normas urbanísticas contenidas en los planes generales.

Hay autores que consideran una manifestación de la potestad reglamentaria otras figuras como las bases de ejecución del presupuesto, el plan de disposición de fondos de tesorería, los pliegos de cláusulas administrativas, etc.

5. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS ORDENANZAS Y REGLAMENTOS

Regulado con carácter general en el **artículo 49 de la LRRL**, conforme al cual, la aprobación de Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Sobre esta tramitación recogida en la Ley básica, en función de lo específico de la actividad a regular, deberán introducirse las *especificaciones procedimentales* que procedan en función de la materia de que se trate.

Hay ámbitos, en que la regulación específica toma sustantividad propia como es el caso de las ordenanzas urbanísticas que se rigen por la legislación urbanística, las ordenanzas fiscales (reguladas en los arts. 15 y ss. del TRLHL), o las reguladoras del régimen de utilización de los bienes comunales (recogidas en los arts. 75 del TRRL y 100 a 103 del RBEL).

Así mismo, y conforme al art. 56.2 del TRRL el procedimiento para su modificación será el mismo que para su aprobación.

PROCEDIMIENTO GENERAL.

Veamos ahora el **procedimiento general de elaboración y aprobación**. Que es el mismo para Ordenanzas y Reglamentos.

a) Consulta pública previa.

El punto de partida para acometer la elaboración y aprobación de Ordenanzas y Reglamentos viene determinado por la sujeción a los **principios de buena regulación** contenidos en el artículo 129 Ley 39/2015, de modo que la disposición que se proyecte debe obedecer a los **principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia**.

En la *exposición de motivos* o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Para ello, el artículo 133 prevé que con carácter **previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento**, se sustanciará una **consulta pública**, a través del **portal web** de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Cuando la propuesta normativa **no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia**, podrá omitirse esta consulta pública.

Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma **afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas**, el centro directivo competente publicará **el texto en el portal web** correspondiente, con el objeto de dar **audiencia** a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La consulta, audiencia e información pública reguladas en el artículo 133 deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Podrá **prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas** previstos en este artículo en el caso de **normas presupuestarias u organizativas de la Administración local** o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren **razones graves de interés público que lo justifiquen**.

Así mismo, cuando la iniciativa normativa **afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.

No obstante, hay que tener en cuenta que de lo dispuesto en este artículo solo tiene **carácter básico** (Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Constitucional) los siguientes incisos:

- El primer párrafo del apartado 1: «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública»
- El primer párrafo del apartado 4: «Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen».

El resto se declaró contrarios al orden constitucional de competencias, con lo que seguirían siendo aplicables a la Administración General del Estado, no alcanzado a la Administración Autonómica.

La sentencia del Tribunal Constitución no hacía mención a las entidades locales, no obstante, posteriormente se dictó Sentencia del TS del 31 de enero de 2023, Res. 108/2023 (Rec. 4791/2021) en la cual

se establecía que «... lo que no constituye legislación básica respecto a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración local».

b) Aprobación inicial

Redactado el borrador del texto de la Ordenanza o Reglamento, junto con la documentación del expediente, en la que habrá de constar, en todo caso, *informe del Secretario de la Corporación* sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 3.3.1º del *Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, se someterá a dictamen de la comisión informativa u órgano complementario que tenga atribuida la competencia en la materia de que se trate (art. 20 LRRL y 123 ROFJEL).

El artículo 49 LRRL dispone **la aprobación inicial por el Pleno**, como regla general, por **mayoría simple**.

Requerirá sin embargo **mayoría absoluta** del número legal de miembros de la Corporación, conforme al art. 47.2 LRRL, la aprobación del Reglamento Orgánico, Normas Urbanísticas...

Esta competencia es indelegable.

No obstante lo anterior, el artículo 123.3 de la LRRL, permite que, en los **municipios con régimen de gran población**, el Pleno pueda **delegar** la aprobación y modificación de reglamentos y ordenanzas municipales en las **comisiones** reguladas en el art. 122.4 LRRL.

También respecto a los municipios con régimen de gran población, dispone el art. 127 LRRL la **previa aprobación por la Junta de Gobierno Local, de los proyectos de ordenanzas y los reglamentos, incluidos los orgánicos**, con excepción de las normas reguladas de pleno y sus comisiones.

El texto inicialmente aprobado deberá publicarse en el Portal de Transparencia, en aplicación del art. 13 Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, conforme al cual, en el ámbito de las entidades locales, una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, **deberá publicarse el texto de la versión inicial**, sin perjuicio de otras exigencias que pudieran establecerse por las entidades locales en ejercicio de su autonomía.

En las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que subsistan tras LRSAL, la atribución corresponde a la Junta Vecinal (art. 43 del TRRL).

c) Información pública y audiencia a los interesados

La LRRL establece la necesidad de llevar a cabo un periodo de información pública y audiencia a los interesados por un plazo de **30 días** para la presentación de reclamaciones y sugerencias, cumpliendo así el mandato contenido en el artículo 105 a) de la Constitución española. No especifica el modo en que esta deba efectuarse, sino que en la práctica se efectúa de igual manera que lo establecido para las ordenanzas fiscales, mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) o de la comunidad autónoma, si es unipartidista, debiendo estarse, en todo caso, a lo prevenido en el art. 83 Ley 39/2015.

Los treinta días de información pública se entienden **hábiles** en aplicación de lo dispuesto en el art. 30.2 Ley 39/2015.

Cabe destacar en este punto las previsiones incorporadas por **la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, en el Capítulo II de su Título I, cuyo artículo 7 establece la **obligatoriedad** de publicar en la sede electrónica de cada Administración pública, entre otros aspectos, los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda, las **memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos** normativos y en general **los documentos que deban ser sometidos a un periodo de información pública**, en esta cuestión incide el art. 133 Ley 39/2015.

d) Aprobación definitiva

Después de proceder al estudio y resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro de plazo, **el Pleno** (o en su caso la Comisión correspondiente en los municipios de gran población) aprobará definitivamente la ordenanza o reglamento.

De no haberse presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivo el acuerdo, este entonces provisional.

e) Publicación y entrada en vigor.

El art. 70.2 LRBRL, de acuerdo con el artículo 9.3 de la Constitución, que garantiza la publicidad de las normas, y el art. 2.1 CC, dispone que **las ordenanzas, incluidos el articulado 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.

Por tanto, debe publicarse **el texto íntegro y el acuerdo de aprobación definitiva**.

Estos entrarán en vigor una vez se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, *(esto es, actuales art. 17 y 169 TRLRHL, las ordenanzas fiscales entran en vigor desde su publicación y el presupuesto en el ejercicio correspondiente)*.

La publicación del texto constituye un **requisito de eficacia**, y no de validez, de modo que solo producirá efectos jurídicos si se ha publicado correctamente.

En relación al contenido de la publicación de los planes urbanísticos, cabe referir, por todas, la STS, 21 de septiembre de 2012 (Recurso de casación 847/2009), conforme a la cual, la publicación de las fichas o planos solo deberán ser objeto de publicación en la medida en que tengan carácter normativo. Señala la Sentencia que *"las fichas o planos tienen por qué tener contenido normativo, pues están llamados a cumplir una función subalterna, y, no obstante, en determinados casos lo cierto es que tienen tal carácter normativo, y en esa medida han de ser objeto de publicación"*.

Respecto al plazo previsto en el art. 65.2 LRBRL que debe transcurrir antes de la entrada en vigor de la ordenanza publicada, este artículo dispone un plazo de **quince días** durante los cuales el Estado o la Comunidad Autónoma podrá requerir a la entidad local para que en el plazo de un mes anule un acto que dicha Administración, en el ámbito de sus competencias, considere que infringe el ordenamiento jurídico.

La STS, de 2 de febrero de 2011, establece como doctrina que el cómputo de dicho plazo se iniciará **a partir de cuando la Administración estatal o autonómica reciban de la Entidad Local la comunicación del acuerdo** y el cumplimiento de lo establecido en el art. 56.1 de la Ley.

De acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (art. 6), habrá de **publicarse en la sede electrónica de cada Administración pública, entre otros aspectos, la normativa que les resulte de aplicación**.

Conforme al artículo 131 de la LPACAP, *adicionalmente, y, de manera facultativa*, las Administraciones Públicas podrán establecer otros **medios de publicidad complementarios**. Así mismo, dispone que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

B) PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

a) El Reglamento Orgánico.

Los Reglamentos Orgánicos son normas dirigidas hacia el interior de la organización, cuyo objeto es regular el funcionamiento propio o los servicios que gestione, constituyendo la manifestación de la capacidad de autoorganización de un ente autónomo.

Cabe señalar que la Resolución de 27 de enero de 1987, de la Dirección General de Administración Local, *sobre posición ordinamental del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y aplicación del mismo en las Entidades que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispongan de Reglamento Orgánico propio de la Entidad*, (BOE 28 de enero de 1987), admitió la eventual regulación por los reglamentos orgánicos de las materias que se engloban dentro de la llamada autoorganización de la entidad local, encuadrada en los Títulos II, III y IV, y en el Capítulo II del Título VII del ROF, pudiendo por ello disponer previsiones distintas al mismo.

Su aprobación requiere, como hemos señalado, **mayoría absoluta** del número legal de miembros de la corporación conforme al art. 47.2 LRBRL.

Los artículos 20 y 32 de la LRBRL establecían la prevalencia del Reglamento Orgánico municipal y provincial, respectivamente, sobre la legislación autonómica, en cuanto a la regulación de los órganos complementarios de dichas entidades. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, derogó parcialmente estos preceptos en la forma que la legislación autonómica de desarrollo de la legislación básica estatal prima sobre los reglamentos orgánicos de las entidades locales. Ello dio lugar a la nueva redacción de ambos preceptos dada por la Ley 11/1999, al establecer que los municipios y provincias podrán establecer y regular sus órganos complementarios a los propios de la organización local, de conformidad con lo previsto en la LRBRL y a las leyes de las comunidades autónomas.

b) Normas urbanísticas

La aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas que acompañan a los instrumentos de planeamiento urbanístico se rigen por lo dispuesto en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Es preciso señalar que el Tribunal Supremo (STS 290/2023 de 6 de febrero) indicó que no existe en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica.

No obstante, sobre estas normas ha de atenderse a las previsiones del art. 70 ter LRBRL, modificada y referida por la DA 9ª RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, conforme al cual:

Las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, **copias completas** de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.

Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios **telemáticos** el **contenido actualizado** de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del **anuncio de su sometimiento a información pública** y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.

Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia.

C) Ordenanzas fiscales

El procedimiento para su elaboración y aprobación se recoge en los artículos 15 y ss. del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Del procedimiento establecido, destacamos, a modo de síntesis, lo siguiente:

- Acuerdo de aprobación provisional adoptado por el Ayuntamiento pleno.
- Información pública por plazo mínimo de treinta días.
- Publicación de anuncio de exposición pública en el BOP o boletín de la Comunidad Autónoma uniprovincial, y los de población superior a 10.000 habitantes, en un periódico de mayor difusión de la provincia o CCAA uniprovincial, en virtud de la obligación de publicar conforme al art. 7.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- Resolución de alegaciones, en su caso.
- De no haberse formulado alegaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.
- Publicación del acuerdo de aprobación definitiva o provisional elevado automáticamente a tal categoría, junto con el texto íntegro de la ordenanza en el BOP o boletín de la CCAA uniprovincial.
- La entrada en vigor se producirá con la publicación del acuerdo y el texto de la ordenanza. Recuérdese que en este procedimiento no se requiere el transcurso del plazo del 65.2 LRBRL para la entrada en vigor.

Cabe destacar que en el año 2023, el Tribunal Supremo (STS 227/2023, de 31 de enero) fijó como criterio interpretativo sobre la cuestión de interés casacional que el art. 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, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1.ª, apartado 1, de la Ley de la Ley 39/2015, **no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales** establecido en el art. 17 TRLHL.

6. LOS BANDOS

Bando es definido por la RAE como proclama o edicto que se hace público, originariamente de modo oral, por orden superior, especialmente militar o de un alcalde. Coincide este significado con la forma de hacer llegar, tradicionalmente, de viva voz, ciertas informaciones y disposiciones locales, a través de los llamados pregoneros o alguaciles, ya sea de manera puntual o periódica.

La actual LRBRL lo configura en su art. 84 como un medio de intervención de la Administración en la actuación de los ciudadanos, atribuyendo la competencia para dictarlo, de modo exclusivo, a los alcaldes, artículo 21.1 e) de la LRBRL.

La LRBRL no exige la publicación de los bandos en el BOP para su entrada en vigor, limitándose el RSCL a establecer en su artículo 7.3 que las normas que serán publicadas «según uso y costumbre de la localidad», aludiendo con ello al sistema de pregones orales o edictos en sitios públicos.

Esta no exigencia legal de su publicación formal, unida a la ausencia de todo procedimiento solemne de elaboración y aprobación, contribuye indirectamente a limitar la sustancia, únicamente normativa de los bandos, que tienden a ser más bien vehículo de recordatorio al vecindario de la vigencia de determinadas normas, más que normas propiamente dichas y, por tanto, incapaces de renovar el ordenamiento jurídico, según algunos autores.

Es significativa, en este sentido, la Sentencia de 28 de diciembre de 1987, que rechaza la posibilidad de canalizar a través de un bando auténticas normas jurídicas «extremamente eficaces, «pues aunque la LRBRL no delimita las que separan las distintas manifestaciones de la potestad normativa de los entes locales (ordenanzas, reglamentos y bandos), ello no supone que pueda adoptarse indistintamente cualquiera de estas formas, ya que habrá de atenerse al sentido y finalidad de la ley en relación con la materia a regular».

No deben confundirse los bandos con los decretos o resoluciones (decretos, providencias...) del alcalde, ni tampoco con las medidas de emergencia, incluso contra legem, del alcalde que, en supuestos excepcionales, en caso de catástrofes o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, pueden adoptar. [art. 21.1 m) de la LRBRL].

Los bandos deberán respetar las normas legales y reglamentarias de carácter general, así como los reglamentos, acuerdos y ordenanzas de la corporación municipal.

7. INICIATIVA CIUDADANA PARA LA APROBACIÓN DE ORDENANZAS Y REGLAMENTOS

En aplicación del principio de participación ciudadana en los asuntos públicos, el art. 70.bis LRBRL prevé que los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

- a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.
- b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.
- c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia.

En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento.

En los municipios a que se refiere el artículo 121 LRBRL, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Todo ello sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71 LRBRL.

8. INFRACCIONES A ORDENANZAS Y BANDOS. ARTS. 139 A 141 LRBRL

Esta materia, a la que hemos hecho referencia previamente, con ocasión del estudio de los límites materiales de las ordenanzas municipales, ha sido regulada en el **Título XI LRBRL, que tiene por rúbrica “Tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”**

Así, de conformidad con el artículo 139 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, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.

Por tanto, se establece el límite de competencia, circunscrito a la concurrencia de dos requisitos:

- Materia objeto de la misma que los servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos de la entidad local, así como la ordenación de las relaciones de convivencia de interés local.
- Ausencia de normativa sectorial específica.

El artículo 140 dispone la clasificación de las infracciones y los criterios para dicha clasificación de modo que:

Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán **en muy graves, graves y leves**.

Se consideran **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 o a la 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.

Por último, y en orden a determinar la sanción aplicable, el artículo 141 establece los siguientes **límites cuantitativos** de las sanciones económicas que, salvo previsión legal, deberán respetar las multas por infracción de ordenanzas locales:

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

El TRRL contiene las mismas previsiones en esta materia, de las que solo puede entenderse subsistente la del art. 58 conforme al cual para la exacción de multas por infracción de Ordenanzas, en defecto de pago voluntario por el obligado a ello se seguirá el procedimiento administrativo de apremio. Este procedimiento se regula en los artículos 160-177 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En cuanto al **plazo de prescripción** de infracciones y sanciones, habrá de estarse a las previsiones del artículo 9.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme al cual:

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.

Si éstas no fijan plazos de prescripción:

- Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses
- Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año



TEMA DE PRUEBA - CEAPRO

Bibliografía

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO