



Trabajo de Fin de Grado

**LA POTESTAD REGLAMENTARIA.
ESPECIAL REFERENCIA A LOS
ENTES LOCALES.**

Presentado por:

Alejandro José Francisco Pons

Tutor/a:

José-Blas Molés Alagarda

Grado en Derecho

Curso académico 2019/20

ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS	IV
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANCLAJE CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO FUNDAMENTO DE SU POTESTAD NORMATIVA	3
1. INSTRUMENTOS QUE FUNDAMENTAN Y HABILITAN LA EXISTENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES	3
2. FUNCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	4
3. EL INTERÉS LOCAL COMO PRINCIPIO DE HABILITACIÓN DE LAS NORMAS DICTADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES	6
III. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES	8
1. ENTIDADES LOCALES CON POTESTAD REGLAMENTARIA	8
2. ÓRGANOS QUE LA EJERCEN Y QUORUMS ESTABLECIDOS	9
3. ESQUEMA DE LA TRAMITACIÓN DE LA APROBACIÓN DE REGLAMENTOS Y ORDENANZA	10
3.1. Tratamiento de la participación ciudadana en la elaboración de normas de la Administración local	12
4. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	16
IV. POSICIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y ORDENANZAS MUNICIPALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	20
1. LA RELACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y LAS ORDENANZAS CON LA LEY. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA	20
2. VINCULACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES	22
3. ÁMBITOS COMPETENCIALES	23
3.1. Reglamentos/ Ordenanzas	23
3.2. Reglamento Orgánico Municipal (Potestad de autoorganización)	25
a) Concepto	25
b) Clasificación	26
c) ¿Qué puede regular?	26

d) La tramitación de los ROM	27
e) La situación del ROF de las Entidades locales en el ordenamiento jurídico actual	28
3.3. Ordenanzas Fiscales	29
a) Potestad tributaria local y su extensión	29
b) Clases	31
c) Elaboración, publicación y entrada en vigor	31
3.4. Referencia a las Ordenanzas de construcción o edificación y a las Ordenanzas medioambientales	33
V. CONTROL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	35
CONCLUSIONES	38
ANEXO I	40
BIBLIOGRAFÍA	53
RECURSOS ELECTRÓNICOS	54
JURISPRUDENCIA	55
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	55
TRIBUNAL SUPREMO	55
TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA	56
NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS	56
RESUMEN EN INGLÉS / SUMMARY IN ENGLISH.....	58
II. CONSTITUTIONAL ANCHORAGE OF THE LOCAL AUTHORITIES. THE AUTONOMY LOCAL AS A FOUNDATION OF ITS REGULATORY POWER	58
1. <i>Instruments that support and enable the existence of local authorities</i>	58
2. <i>Role of local autonomy in the Spanish Constitution</i>	59
3. <i>The local interest as a principle of empowerment of the rules dictated by the Local Authorities</i>	59
III. GENERAL LEGAL REGIME OF THE MUNICIPAL REGULATORY POWER AND LEGAL CONSEQUENCES OF THE REGULATORY POWER OF LOCAL ENTITIES	60
1. <i>Local entities with regulatory authority</i>	60
2. <i>Agencies that exercise it and established quorums</i>	60
3. <i>Outline of the processing of the approval of regulations and ordinances</i>	61
3.1. <i>Treatment of citizen participation in the elaboration of norms of the local Administration</i>	61

4. <i>Limits of the regulatory power</i>	62
IV. POSITION OF THE MUNICIPAL REGULATIONS AND ORDINANCES IN THE LEGAL SYSTEM	
.....	63
1. <i>The relationship of the Regulations and Ordinances with the law. The principle of normative hierarchy</i>	63
2. <i>Linking the regulatory power of local entities</i>	63
3. <i>Scopes of competence</i>	64
3.1. <i>Regulations / Ordinances</i>	64
3.2. <i>Municipal Organic Regulations (Self – organizing power)</i>	64
a) <i>Concept</i>	64
b) <i>Classification</i>	65
c) <i>What can you regulate?</i>	65
d) <i>Processing of ROMs</i>	65
e) <i>The situation of the ROF of the local entities in the current legal system</i>	65
3.3. <i>Tax ordinances</i>	66
a) <i>Local taxing authority and its extension</i>	66
b) <i>Kinds of Tax ordinances</i>	66
c) <i>Development, publication and the entry into force</i>	66
3.4. <i>Reference to construction or building regulations and environmental regulations</i>	67
V. CONTROL OF REGULATORY POWER	67

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AAPP	Administraciones Públicas.
Art. / arts.	Artículo / artículos.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
Cc.	Código civil.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local.
EELL	Entidades locales.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana.
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
LBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985).
LGT	Ley General Tributaria (2003).
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (1998).
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (1985).
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General (1985).
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015).
LRLCV	Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (2008).
MAIN	Memoria de Análisis de Impacto Normativo.
p. / pp.	página / páginas.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (1986).

ROM	Reglamento Orgánico Municipal.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TR LRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (2004).
TR RL	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (1986).
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

I. INTRODUCCIÓN

Debemos partir del artículo 97 de la Constitución Española de 1978, que atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria y, del mismo modo, la reconoce implícitamente a las Comunidades Autónomas, los municipios y las provincias, en virtud del principio de autonomía. Así pues, las Entidades locales, como administraciones territoriales sobre las que se organiza el Estado (artículo 137 CE), necesitan de la atribución de unas facultades o potestades para poder cumplir con las competencias que se les atribuyen (art. 2.1 LBRL), y del mismo modo, gestionar sus respectivos intereses para poder cumplir con los fines que tienen que satisfacer.

Por tanto, podemos afirmar que la potestad reglamentaria es la facultad que habilita a las Administraciones Públicas a participar en la formación del ordenamiento jurídico a través de disposiciones normativas generales, secundarias, subordinadas e inferiores a la ley.

A grandes rasgos, podemos definir la potestad reglamentaria como la facultad de la que disponen las Administraciones Públicas para regular las actuaciones de sus miembros y las relaciones con los ciudadanos, así como su forma de prestación de los servicios públicos.

De tal modo, el fundamento de la potestad reglamentaria podemos encontrarlo en la necesidad de que la Administración complete las leyes elaboradas por el legislador estatal y autonómico a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, ya que debemos entender la imposibilidad de la ley para prever y regular con precisión todos los supuestos concretos.

Hechas estas primeras precisiones, se destaca que la finalidad del presente trabajo ha consistido en analizar el ejercicio del desarrollo normativo por parte de las Entidades locales frente a la ausencia de potestad o facultad para legislar a través de normas con rango de ley. En efecto, el objeto del trabajo ha sido dividido en cuatro capítulos, de los que pasamos a explicar brevemente el contenido de cada uno de ellos. En el Capítulo primero, se trata de situar el marco general en el que se sitúan las Entidades locales, así como de evaluar la

situación constitucional de las mismas en el sistema de distribución territorial del poder.

En el Capítulo segundo, se aborda el régimen jurídico general de la potestad reglamentaria de las EELL y las consecuencias que de ello se derivan. Así pues, se trata de establecer los órganos encargados de ejercer la potestad reglamentaria y los quorums fijados para adoptar los acuerdos respectivos. Del mismo modo, se realiza un aproximamiento al procedimiento de elaboración que debe seguirse para la aprobación de reglamentos y ordenanzas locales, prestando especial atención en el trámite de participación ciudadana como garantía de un procedimiento que cumpla con todas las exigencias legales y en concreto las de transparencia y seguridad jurídica. En el último punto del capítulo se abordan los límites formales y materiales bajo los que se encuentra sujeto el ejercicio de la potestad reglamentaria, de forma que se garantice su completa adecuación a la ley.

En el Capítulo tercero, se trata de describir la relación existente entre la ley y los reglamentos y las ordenanzas locales, así como la vinculación de los mismos a la ley. Asimismo, se hace referencia a los distintos ámbitos competenciales, la importancia del reglamento orgánico municipal a través de la potestad de autoorganización que la CE confiere a las Entidades locales con fundamento en la autonomía que la CE garantiza, el ejercicio de la potestad tributaria local a través de las ordenanzas fiscales, y se apuntan unas cuestiones de interés respecto de las ordenanzas de construcción o edificación y las ordenanzas medioambientales.

En el Capítulo cuarto y último del objeto del trabajo, se analiza y estudia el control de la potestad reglamentaria por parte de la propia Administración pública y por parte de los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como adecuación del ejercicio de la misma a los límites formales y materiales.

Por último, destacar que para el estudio del objeto del trabajo se han utilizado distintos manuales de autores destacados y una variedad de recursos electrónicos, así como el análisis de diferentes reglamentos y ordenanzas municipales y sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

II. ANCLAJE CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO FUNDAMENTO DE SU POTESTAD NORMATIVA

Sobre la base de los artículos 137, 140, 141 y 142 CE es necesario precisar la situación que las Entidades locales ocupan en la regulación constitucional. Los municipios, provincias e islas disponen de la autonomía, reconocida constitucionalmente, para la gestión de sus respectivos intereses. Asimismo, se encuentran ante la obligación de disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones encomendadas por la ley.

1. Instrumentos que fundamentan y habilitan la existencia de las entidades locales

Hemos de partir del principio de descentralización del art. 103.1 CE, el cual presupone la existencia dentro del Estado de distintos niveles territoriales de gobierno dotados de autonomía (descentralización territorial), y da lugar a un reparto de poder político entre distintas instancias de gobierno, representativas todas ellas de la respectiva comunidad o colectividad territorial. La descentralización territorial es una fórmula de distribución vertical de poderes, que conlleva la atribución a los entes descentralizados de la responsabilidad del ejercicio de actividades administrativas y de la prestación de servicios públicos.

En primer lugar, resulta oportuno determinar si las funciones y competencias que ejercen las Entidades locales son propias de éstas, o al contrario, todas ellas son propias del Estado de manera originaria, habiéndose producido su transmisión con posterioridad. Pues bien, como resultado de la segunda opción, se emplea el principio de la descentralización, actuando como un instrumento jurídico de habilitación de funciones y competencias del Estado respecto de las Entidades locales¹.

En efecto, la descentralización supone la transferencia de competencias o funciones de la Administración estatal a las demás administraciones públicas

¹BELLO PAREDES, SANTIAGO A., Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica, INAP, Burgos, 2002, pp. 94 – 97.

inferiores que permitan asegurar un espacio real de intervención. Se trataría de una descentralización territorial cuando tales administraciones inferiores sean entes territoriales, como sucede en el caso de los municipios y provincias.

Por tanto, la actuación descentralizadora tendrá un carácter jurídico-administrativo, dado que los entes descentralizados (en el supuesto las Entidades locales) se encuadrarán dentro del poder ejecutivo, y sus competencias serán fundamentalmente administrativas.

2. Función de la autonomía local en la Constitución Española

El principio de autonomía local viene introducido por la Constitución en su capítulo 2º del Título VIII, estableciendo a la Administración local como parte integrante de la organización territorial del Estado, garantizando la autonomía de los municipios, provincias e islas para la gestión de sus propios intereses. En lo que a efectos del objeto del trabajo interesa, el poder normativo local goza de fundamento constitucional directo: la garantía de la autonomía local. Dicho de otro modo, el poder normativo y su ejercicio por parte de los municipios, provincias e islas es inherente a la autonomía local garantizada por la CE (artículo 137).

El principio de autonomía significa que cada Administración actúa autónomamente en la gestión de los intereses propios, dentro del ámbito de sus competencias y sin perjuicio de aquellos mecanismos de tutela del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las Entidades Locales².

También podemos entender la autonomía local como la posibilidad de los Entes locales para ser autorizados por el ordenamiento jurídico para asumir a

²STS 186/2005, de 20 enero de 2005 (ECLI: ES:TS:2005:186). “El principio de autonomía local consagrado en la Constitución como principio estructural rector de la organización territorial, cuyo desarrollo corresponde al legislador, que garantiza a los Entes territoriales de ámbito municipal o provincial la capacidad de decidir libremente y bajo su plena responsabilidad entre varias opciones legalmente posibles, aquella que estime oportuna con arreglo a criterios esencialmente políticos, que es circunstancial a su caracterización como poder público territorial y a su capacidad de autodeterminación de sus propios intereses, es compatible con la existencia de controles de legalidad ejercidos por otra Administración de ámbito territorial superior por razones puntuales, siempre que ostenten un título competencial habilitante y que no sea susceptible de configurarse como un control genérico, indeterminado o jerárquico”.

título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado o CCAA propongan transferirles o delegarles y que se correspondan con su ámbito de intereses propios definido por la Ley³.

La autonomía local ha sido configurada por la LBRL como una autonomía subordinada a las potestades del Estado y de las CCAA, puesto que los entes locales han de cumplir las leyes emanadas de ambos.

Nos encontramos ante la autonomía como un poder limitado por el legislador estatal y autonómico. En efecto, son el legislador estatal y autonómico, los que por medio de las leyes, y en el ejercicio de sus competencias sectoriales, determinan el ámbito concreto de actuación de las Entidades locales para la gestión de sus respectivos intereses⁴.

También podemos ver la autonomía local como aquél derecho de participación de las Entidades locales, a través de los órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales⁵.

Del mismo modo, la autonomía local se configura como el resultado de la distribución territorial de poder realizada a nivel constitucional, distribución calificada como vertical. Distribución del poder de la que se deduce una capacidad normativa para las Entidades locales, como potestad necesaria para la gestión de sus intereses respectivos, y ésta consiste en que las Entidades locales puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten de tal forma y manera que dispongan siempre de un ámbito suficiente de decisión política.

Asimismo, también debemos de tener en cuenta las disposiciones contenidas en la CEAL⁶.

³La autonomía no es una simple autonomía administrativa, sino que además tiene contenido político ya que las Administraciones territoriales pueden establecer sus prioridades, gestionar sus recursos y decidir aquello que estimen conveniente en beneficio de su comunidad, adoptando decisiones distintas a las de los órganos estatales y autonómicos.

⁴Como bien se desprende de la sentencia del Pleno del TC. STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre de 1989 (ECLI:ES:TC:1989:214).

⁵Del artículo 137 CE se exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

⁶Artículo 3 CEAL 1985, ratificada por España en 1988, establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una

En efecto, el contenido mínimo de la garantía de la autonomía local viene reconocido en la Constitución pero debe ser desarrollado mediante la legislación básica del Estado sobre el régimen local y mediante la legislación sectorial, en función de la administración materialmente competente, Estado o Comunidad Autónoma.

Es preciso distinguirla de la autonomía que le está reconocida a las CCAA. Las CCAA gozan de una autonomía cualitativamente superior a la que corresponde a las Entidades locales, ya que aquéllas disponen de potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como una autonomía de naturaleza política.

Por último, decir que la autonomía de municipios, provincias e islas ha de ser definida por el legislador de acuerdo con la Constitución, por lo que la ley constituye el marco y campo de actuación de la autonomía⁷, siendo necesario que el Estado quede colocado en una posición de superioridad en relación con los entes autónomos y ha de suponer una limitación al ejercicio de la función encomendada al legislador, quien debe respetar el núcleo indisponible derivado de la misma.

3. El interés local como principio de habilitación de las normas dictadas por las Entidades locales

Los intereses generales se diferencian por definición de los intereses particulares, por lo que podemos afirmar que los intereses generales son aquellos valores o intereses sociales o colectivos que el Estado asume como propios. En virtud de ello, los publica, los convierte en objetivos y prioridades políticas, lo que le lleva a movilizar los recursos y poderes públicos necesarios para gestionarlos y defenderlos⁸.

parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

⁷La ley es el fundamento previo del ámbito material de actuación de las ordenanzas municipales, tal y como disponen expresamente los arts. 7.2 y 4 y 25.2 y 3 de la LBRL.

⁸SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, Derecho administrativo (Parte general), Tecnos, Madrid, 2016, pp. 76 – 79.

Ante todo son las normas jurídicas las que establecen los intereses generales a perseguir, los definen, y en su caso, otorgan preferencia a unos sobre otros, atribuyendo a la Administración las potestades que precisa para servirlos.

Por tanto, se exige que las Entidades locales estén dotadas de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer sus intereses respectivos. Con lo que la competencia estará establecida en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia y de la Comunidad Autónoma⁹. Sin embargo, puede darse el caso de que ante la confluencia de varios intereses en un materia, se esté ante una competencia compartida y cuya distribución de funciones se determinará en función de la relación de los diversos intereses en juego.

Tomando en consideración el criterio excluyente, el interés local será aquél que no sea estatal ni autonómico. Por tanto, se hace referencia a un interés público, y en relación con una colectividad que así lo asume como propio, a través de sus órganos políticos de representación.

Destacar también que en muchas ocasiones los intereses locales, estatales y autonómicos van a encontrarse en una relación de colaboración para la regulación de las materias y la mejor satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos.

Se tratará por tanto en la atribución de competencias del art. 25.2 LBR, donde se concretará el interés local y, por ende, el ámbito de actuación de la entidad local. Por este motivo, esta referencia a las competencias locales será un elemento crucial para definir el ámbito de actuación de la potestad reglamentaria local.

En definitiva, podremos afirmar que el concepto de interés respectivo cumple una función orientativa para el legislador al dotar a estas entidades de las competencias o poderes para gestionarlos. Motivo por el cual será el legislador el que determine cuáles son esos intereses, los defina y precise su alcance, atribuyendo las competencias que se requieren para su gestión.

⁹BELLO PAREDES, SANTIAGO A., Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica, INAP, Burgos, 2002, pp. 123 – 125, pp. 141 – 144.

III. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Entidades locales con potestad reglamentaria

EELL son centros de poder público, derivado de su carácter representativo de la colectividad que las integra, por lo que deben actuar sus funciones por medio de normas jurídicas. Así pues, las EELL sólo pueden actuar de forma normativa por medio de los reglamentos y las ordenanzas.

La LBRL establece que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde, a los Municipios, provincias e Islas, la potestad reglamentaria y de autoorganización (art. 4.1.a) LBRL).

Si bien es cierto que la importancia de la potestad reglamentaria de provincias e islas es mucho menor que la municipal, por razón de las competencias atribuidas a los diversos Entes locales, pues son mucho más ricas y complejas las de los municipios¹⁰.

Respecto a si las entidades locales de ámbito inferior al municipal, comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades poseen o no potestad reglamentaria, habremos de remitirnos a lo dispuesto en la correspondiente legislación de las CCAA, tal y como ordena el art. 4.2 LBRL. En relación a las entidades locales de ámbito superior al municipal, como son las mancomunidades, habremos de acudir a sus propios estatutos.

El hecho de que las entidades locales en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de sus competencias ostenten las potestades reglamentarias y de autoorganización no quiere decir que lo puedan reglamentar u ordenar todo, por lo que el ente local ha de tener atribución sobre la materia objeto de reglamentación, en virtud del artículo 25 LBRL, que atribuye una amplia capacidad de actuación en diversas materias.

¹⁰EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, pp. 75 – 78.

2. Órganos que la ejercen y quorums establecidos

Corresponde al Pleno la competencia para la aprobación, modificación o derogación de las ordenanzas o del reglamento orgánico (carácter de competencia indelegable) tal y como se deriva de los artículos 22.2.d), 33.2.b), 47.1 y 2, 49, 123.1.c) y d) LBRL. En efecto, esta corresponde al Pleno del Ayuntamiento, como al Pleno de la Diputación Provincial.

Del mismo modo, se reiteran los artículos 50.3 ROF (para el Ayuntamiento) y 70.4 ROF (para la Diputación Provincial)¹¹.

Respecto a la competencia del artículo 22.2.d) LBRL atribuida al Pleno, resulta necesario destacar que la misma es indelegable en favor del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local, como bien establece el apartado 4 del mismo artículo. En cambio, si que se permite la delegación para la aprobación de ordenanzas municipales en los municipios de gran población, tal y como establece el artículo 123.3 LBRL. Dicha delegación se realizará en favor de la comisión correspondiente, en los términos del artículo 122.4 LBRL.

También resulta necesario destacar al quórum establecido para la válida adopción de estos acuerdos. Se requiere el quórum especial, es decir, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la aprobación definitiva y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación y para todos aquellos acuerdos que determine la ley, contenidos en el artículo 47.2.f) LBRL. Sin embargo, para la aprobación de los restantes acuerdos bastará la mayoría simple de los miembros presentes, en la que los votos afirmativos son más que los negativos, en cumplimiento del art. 47.1 LBRL.

Del mismo modo, resulta importante destacar que las ordenanzas fiscales y las ordenanzas de construcción, edificación o urbanísticas, están sujetas al quórum de la mayoría simple. En efecto, el artículo 47.3.II) LBRL exige la mayoría absoluta para los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la

¹¹Otorgan la competencia al Pleno, respectivamente, para la aprobación del reglamento orgánico o de las ordenanzas, y del resto de disposiciones de carácter general que sean de la competencia municipal/provincial.

legislación urbanística. Pues bien, dichas ordenanzas no son instrumentos de planeamiento general, sino que son concebibles al margen del planeamiento¹².

Cabe tener en cuenta también que, el poder normativo, siendo característico del pleno, es un poder materialmente limitado. Con lo cual, el pleno no puede aprobar por ordenanza decisiones que, conforme a los arts. 21.1, 124 y 127 LBRL, recaigan en la esfera competencial del Alcalde o la Junta de Gobierno Local¹³.

También es importante resaltar que la LBRL no especifica con carácter general qué materias deben ser reguladas por ordenanza y cuáles no. Lo que prevalece en cada caso es la disposición estatal o autonómica que atribuye la concreta competencia a los ayuntamientos. Será la legislación sectorial quien anuncie o prevea el desarrollo normativo por ordenanza.

3. Esquema de la tramitación de la aprobación de reglamentos y ordenanzas

El procedimiento administrativo de elaboración y aprobación de los reglamentos y ordenanzas se rige por lo dispuesto en el artículo 49 LBRL¹⁴. Dicho procedimiento constituye el instrumento más adecuado para garantizar que la norma que se adopte sea conforme a la legalidad y a las exigencias del interés público.

De la lectura del artículo 49 LBRL se detectan tres fases que deben seguirse para la elaboración y aprobación de las ordenanzas, con lo que me veo en la obligación de remitirme al ANEXO I que se adjunta al final del trabajo, para explicar con mayor precisión y detalle todas las fases que deben seguirse para la elaboración y aprobación de las mismas.

¹² EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, p. 80.

¹³ La competencia normativa del pleno es una competencia más dentro del listado de los arts. 22.2 y 123 LBRL, no una cláusula competencial universal que permita al pleno decidir sobre cualquier materia, incluidas las atribuidas formalmente al alcalde o a la junta de gobierno local.

¹⁴ Cabe tener en cuenta que el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales se encuentra detallado en el artículo 17 RDL 2/2004 TR LRHL, por expresa remisión del artículo 111 LBRL.

Sin embargo, resulta necesario hacer algunas puntualizaciones de especial interés sobre el mismo.

Cabe resaltar que dicho procedimiento se iniciará de oficio, pero también puede hacerse a través de la iniciativa ciudadana que regula el artículo 70 bis LBRL apartado 2º, que permite a los ciudadanos presentar proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

Conviene destacar que con carácter previo a la redacción del texto se han de realizar los estudios y consultas convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma. En muchas ocasiones, por indicación de las leyes sectoriales o autonómicas, se introduce la obligación de solicitar informes a órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma durante la fase de elaboración del proyecto de ordenanza o reglamento. Se trata de informes preceptivos, e incluso pueden llegar a ser vinculantes. Los informes y dictámenes previos exigidos para la elaboración de un reglamento son los mismos que se requieren para la adopción de acuerdos plenarios: el dictamen de la Comisión Informativa y el informe del Secretario de la Corporación.

Respecto a la entrada en vigor de estos textos, debemos estar nos a lo establecido en el artículo 70 LBRL, que ordena su publicación en el BOP, entrando en vigor cuando se haya producido la completa publicación del texto y haya transcurrido el plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 65.2 LBRL¹⁵. Sin embargo, las ordenanzas fiscales no están sujetas a estas reglas, pues las mismas entrarán en vigor una vez se haya publicado el texto completo de las mismas en el BOP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.4 TR LRHL.

Por último, el control que puede recaer sobre las ordenanzas y reglamentos corresponde a los tribunales, por expresa remisión de los artículos 65.3, 65.4 y 66 LBRL.

¹⁵Dicho precepto hace referencia al plazo del que dispone la Administración del Estado o de las CCAA para requerir a la entidad local que anule un acto o acuerdo, por considerar que en el ámbito de sus competencias, dicho acto o acuerdo, infringe el ordenamiento jurídico.

3.1. Tratamiento de la participación ciudadana en la elaboración de normas de la Administración local

Resulta de especial importancia los trámites de consulta pública previa y audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de reglamentos, ordenanzas u otras disposiciones administrativas de carácter general, pues se trata de garantías esenciales en estos procedimientos cuya omisión supone la nulidad de pleno derecho de los mismos. Por esta misma razón, entiendo que merecen especial atención y tratamiento en el estudio del trabajo.

Establecida esta primera premisa, hemos de partir del artículo 9.2 CE, que ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Ello se traduce en el reconocimiento de los ciudadanos y de las entidades sociales en que se organizan del derecho de intervenir en la adopción de las decisiones administrativas que afecten a sus intereses, individuales o colectivos¹⁶.

A su vez, el artículo 105.a) CE dispone que la ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. Con lo que se puede afirmar que la propia CE recoge la previsión de mecanismos e instrumentos relacionados con la participación de los ciudadanos en la producción normativa.

Debemos atendernos a la LPAC que incluye los dos procedimientos de participación ciudadana en la elaboración de reglamentos y ordenanzas, que son la consulta previa y audiencia e información pública, citados anteriormente¹⁷.

Respecto a la consulta pública regulada en el artículo 133.1 LPAC, podemos considerarla como una innovación en la elaboración de estas normas.

¹⁶En todo caso, debemos tener en cuenta que participar no es decidir, sino influir en la decisión.

¹⁷En la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se regula con mayor detalle el procedimiento de elaboración de normas en su artículo 26, proyectándose también sobre las normas reglamentarias. Dicho artículo se identifica en gran parte con lo establecido en la LPAC.

La misma se ubica en una fase temprana del procedimiento, porque se busca que pueda valorar la oportunidad de la existencia o no de una norma, y orientarla antes de delimitar el contenido del texto. Consiste en la apertura de un proceso participativo, y que interrumpe el espacio de discrecionalidad del que gozaba la Administración en la elaboración del primer borrador de la norma, haciéndola más meditada y transparente¹⁸.

La audiencia e información pública se encuentra en el artículo 133.2 LPAC, para cuya satisfacción no interfiere que antes se haya sustanciado una consulta pública. El procedimiento fija que será en este caso el centro directivo competente de la iniciativa quien publicará el texto a través de la web correspondiente. Primero se refiere a dar audiencia a los ciudadanos afectados, para, a continuación, recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades¹⁹. De igual forma, continúa el artículo reconociendo cierta libertad para determinar a quién recabar, a solicitud de la Administración, directamente la opinión de las organizaciones cuya representación de personas afectadas esté reconocida por la ley, o que sus fines estén relacionados.

Hechas estas primeras aclaraciones respecto a estos trámites, podemos afirmar que se distingue entre la consulta pública y la audiencia e información pública, ya no solo por la fase de elaboración del texto normativo en la que se ubican, sino porque las consultas públicas se centran en los potencialmente afectados, sean ciudadanos u organizaciones representativas, mientras que en la audiencia e información pública, parece existir una mayor voluntad de recabar opiniones.

Debemos incidir en que ambos procedimientos, disponen de un régimen de excepciones que detalla el artículo 133.4 LPAC²⁰.

¹⁸SIERRA RODRÍGUEZ, JAVIER, La participación en la elaboración de normas de la Administración general del Estado, INAP, Madrid, 2019, pp. 34 – 37.

¹⁹Se adopta el modelo de información pública caracterizado por estar abierto a toda la ciudadanía y ajeno por completo a la noción del derecho o interés legítimo.

²⁰Se prevé su excepción ante normas presupuestarias y organizativas de las distintas Administraciones, así como cuando concurran razones graves de interés público. Cabe la omisión del trámite de consulta pública en supuestos que presuman un bajo impacto de la norma en la actividad económica, de las obligaciones que impone, o por ser regulaciones parciales de una materia.

El apartado tres del artículo 133 LPAC realiza un mandato genérico, que se proyecta sobre ambos procedimientos, para que se facilite la realización de alegaciones acompañando la documentación que lo permita de manera suficiente y que ésta sea clara y concisa.

Pues bien, la participación en la elaboración de normas se materializa a través de las aportaciones que las entidades y particulares realizan en el trámite de consulta previa y en la audiencia e información pública. Cabe decir que la participación va más allá de estos dos procedimientos y se produce, bien porque la Administración se dirija a las organizaciones para algún tipo de consulta, informe o estudio; o bien, porque de manera informal o rutinaria²¹, haya contacto habitual entre la Administración Pública con agentes que trabajan en su ámbito.

Debemos destacar una pequeña problemática en el trámite de consulta previa, ya que en la mayoría de los casos, las consultas se sustancian existiendo un borrador de la norma, lo que puede perjudicar de antemano la orientación del texto o su contenido. Así pues, la solución al problema podría pasar por realizar la consulta en el momento de la elaboración del Plan Anual Normativo, o al iniciar las fases de estudio²².

Respecto al perfil de los participantes, éste está relacionado con la materia que se trata y también difiere entre las fases del procedimiento de elaboración de la norma²³. Por lo que resulta necesario destacar el papel muy reducido que desempeñan los ciudadanos en ámbitos o sectores que no afectan a cuestiones sociales, debido a la escasa cultura participativa, la falta de conocimiento sobre las posibilidades de ejercerla y la falta de conocimientos necesarios en aquellas materias que requieren especialización técnica. En relación con la participación de profesionales o expertos a través de la consulta de los mismos, ésta se realiza cuando se trata de materias técnicamente

²¹Se trata de los mecanismos alternativos de participación: llamadas por teléfonos o emails, concertación de entrevistas y reuniones individuales que se desarrollan en paralelo a la consulta y la audiencia e información pública, participación y debate sobre los contenidos de futuras normas en foros o jornadas, intercambio de posiciones e información.

²²SIERRA RODRÍGUEZ, JAVIER, La participación en la elaboración de normas de la Administración general del Estado, INAP, Madrid, 2019, pp. 65 – 69.

²³Con carácter previo al proceso y durante todo su desarrollo, suelen tener un papel relevante las organizaciones, órganos consultivos y expertos. En la consulta pública y en la audiencia e información pública las organizaciones y particulares suelen tener el principal protagonismo.

complejas, de un alcance importante o esté relacionado con el ámbito sobre el que se proyecta la regulación. También cabe destacar el papel de los órganos consultivos, encargados de elaborar informes o dictámenes, que destacan por ser órganos cualificados para la emisión de aportaciones. En definitiva, cada ámbito y cada tipo de norma que se elabora requiere un tipo de entidad o participante distinto.

Haciendo referencia a la valoración de las alegaciones emitidas, se tienen en cuenta aquellas que pueden enriquecer el contenido de la norma, así como aquellas que detecten defectos en el borrador de la norma y que puedan ayudar a su mejora.

No debemos tampoco olvidar, el papel importante que desempeña la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Es el documento de referencia que recoge los aspectos relacionados con la oportunidad de la norma, su contenido, impacto y tramitación. Asimismo, la MAIN también refleja la participación que se ha efectuado, y a través de ella se puede seguir la viabilidad de las aportaciones recibidas y su valoración. Además, es habitual que se incluya como parte de la información disponible en la fase de audiencia e información pública, constituyendo un documento complementario al borrador de los textos articulados²⁴. Del mismo modo, destacar también que los contenidos de la MAIN se actualizarán con las novedades significativas que se produzcan.

El canal utilizado para la formulación de las alegaciones debe ser el indicado en el perfil de participación de la página web, aunque también se puede dar la posibilidad de acudir al registro o sede electrónica para tener la certeza de que las alegaciones quedan efectivamente registradas.

También es importante destacar, que la regla general es no recibir ningún tipo de retorno sobre el contenido de las alegaciones efectuadas, lo que produce incertidumbre sobre la utilidad del esfuerzo realizado. Ello se traduce en que los participantes tienen la posibilidad de observar por comparación los textos aprobados finalmente para tratar de averiguar si se han tenido en cuenta o no sus alegaciones. Como consecuencia de esta situación, se deriva una mayor

²⁴SIERRA RODRÍGUEZ, JAVIER, La participación en la elaboración de normas de la Administración general del Estado, INAP, Madrid, 2019, pp. 130 – 137.

insatisfacción, llegando a desincentivar la participación y aumentando la desconfianza sobre el proceso de valoración de las alegaciones.

Por último, se observaría una mejora de la participación si se dispusiera de avisos o alertas sobre próximas aperturas de plazos de los trámites de consulta y audiencia e información pública, de manera que los ciudadanos y entidades interesadas pudieran prever la formulación de las alegaciones que correspondan²⁵.

4. Límites de la potestad reglamentaria

El ejercicio de la potestad reglamentaria de las Entidades locales como potestad discrecional, para ser legítimo, debe realizarse dentro de unos límites de ejercicio cuyo control corresponde a los tribunales. En efecto, dicho ejercicio está sometido al respeto de una doble serie de límites, formales y materiales. De la observancia de estos límites dependerá la validez de los reglamentos y ordenanzas²⁶. Así pues, el reglamento como actividad administrativa está vinculado a los principios configuradores de la Administración pública y en particular a la primacía de la ley o sujeción al principio de legalidad.

En primer lugar vamos a abordar los límites formales. Estos son: la competencia para el ejercicio de la potestad reglamentaria, la jerarquía normativa y el procedimiento de elaboración.

Respecto a la competencia para el ejercicio de la potestad reglamentaria es la LBRL la que atribuye dicha potestad en los artículos 22.d) y 123.1c) y d) para los municipios, y en el artículo 33.2.b) para la Diputación Provincial. Así pues, la LBRL otorga dichas competencias en favor de los Plenos de las respectivas Entidades locales, por lo que les habilita para poder elaborar disposiciones de carácter general.

²⁵SIERRA RODRÍGUEZ, JAVIER, La participación en la elaboración de normas de la Administración general del Estado, INAP, Madrid, 2019, pp. 179.

²⁶ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, Lecciones de Derecho administrativo, Tirant lo blanch, Valencia, 2018, pp. 235 – 248.

El artículo 9.3 CE consagra el principio de jerarquía normativa. Se parte de una concepción piramidal del ordenamiento en virtud de la cual el conjunto de normas se encuentra jerárquicamente ordenado, en función de la legitimidad de los titulares de la potestad normativa. Conforme a dicho principio, ninguna norma puede vulnerar otra de rango superior. De tal forma que los reglamentos y ordenanzas no pueden vulnerar lo dispuesto en la CE, los Estatutos de Autonomía y las leyes que corresponden a su ámbito territorial, tal y como dispone el artículo 128.2 LPAC²⁷. Del mismo modo, tampoco podrán vulnerar los preceptos de otro reglamento de rango superior, tal y como informa el artículo 128.3 LPAC.²⁸

La elaboración de los reglamentos y las ordenanzas locales ha de seguir el procedimiento (“ad hoc”) legal establecido por el Estado al efecto. Dicho procedimiento se encuentra regulado en el art. 49 LBRL²⁹, como he comentado en el Capítulo III, punto 3 del trabajo. Así pues, el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias ha de responder a una adecuada tutela del interés público, y actúa como medio para dotar de legitimidad a la disposición que se elabora, así como para preservar los intereses de las personas o entidades potencialmente afectadas. Debemos hacer mención que en la elaboración de tales disposiciones han de tenerse en cuenta los principios de buena regulación del artículo 129 LPAC³⁰, por lo que debe quedar debidamente justificada su adecuación en la exposición de motivos o en el preámbulo de la norma que se elabore. Y como medida adicional para racionalizar la producción normativa por parte de las AAPP, ha de llevarse a cabo una planificación normativa anual a través del correspondiente Plan, que debe incluir las iniciativas reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 132 LPAC. También debemos tener en cuenta que han de revisarse periódicamente las disposiciones reglamentarias por

²⁷Claro está que también deben respetar las normas de Derecho comunitario así como los Tratados internacionales.

²⁸No debemos olvidar tampoco el artículo 1.2 del Cc. que establece la invalidez de las disposiciones que contradigan a aquellas otras de superior rango.

²⁹Por remisión expresa del artículo 128.1 LPAC.

³⁰Se trata de unos principios con los que se pretende mejorar la calidad de las disposiciones que lleguen a elaborarse. Así pues, en el ejercicio de la potestad reglamentaria las AAPP actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El contenido de dichos principios se detalla en el propio artículo 129 LPAC.

parte de las AAPP para comprobar en que medida se han conseguido los objetivos pretendidos por tales normas, pues así lo dispone el artículo 130 LPAC.

Haciendo referencia ahora a los límites materiales, estos están constituidos por el respeto de los principios generales del Derecho, la observancia de los límites propios de la potestad discrecional, y la actuación dentro de la materia reglamentaria.

En cuanto a los principios generales del Derecho³¹, son fuente del ordenamiento jurídico y tienen un carácter informador, lo que impide que una disposición general pueda contradecirlos³². Ha de producirse una vinculación a todos los principios, tanto los expresamente consagrados en el artículo 9 CE, como aquellos que sean deducibles o inferibles. Entre otros, podemos destacar los de igualdad, interdicción de la arbitrariedad e irretroactividad de los reglamentos desfavorables de situaciones individualizadas y perfeccionadas antes de su entrada en vigor. Hecha la mención a estos principios, resulta la invalidez de los reglamentos y ordenanzas cuyo contenido sea contradictorio o incongruente con la realidad que se pretende regular³³, así como aquellos que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales³⁴.

Respecto a la observancia de los límites propios de la potestad discrecional, debemos tener en cuenta que la discrecionalidad no hace de la potestad

³¹Como bien establece la STS núm. 2600/2013, de 21 de mayo de 2013 (ECLI: ES:TS:2013:2600): “Pues bien, aunque la potestad reglamentaria se configure como una potestad discrecional de la Administración está sujeta no sólo a la Ley en sentido estricto sino también y muy particularmente a los principios generales del derecho. Tal potestad está sujeta al control por los principios generales del derecho”.

³²Artículo 1.1 y 4 Cc.

³³ Así lo establece la STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª), de 6 de febrero de 2015, núm. 581/2015, (ECLI: ES:TSJCV:2015:581): “No hay que olvidar que una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta”, “En nuestra más reciente jurisprudencia se ha acogido de manera concreta, como límite de la potestad reglamentaria, la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el artículo 9.3”.

³⁴Es decir, las normas sancionadoras favorables y el resto de normas no restrictivas de derechos individuales, pueden aplicarse con efectos retroactivos. No se ven afectadas por la prohibición de retroactividad de los reglamentos, las disposiciones meramente interpretativas, las de organización y procedimiento y las favorables a sus destinatarios que no perjudiquen a

reglamentaria un poder normativo de configuración totalmente libre. Así pues, la discrecionalidad de la que goza el titular de la potestad reglamentaria es variable en su extensión³⁵. Por lo tanto, al ser la potestad reglamentaria una potestad discrecional, está sometida a los límites comentados anteriormente³⁶.

También debemos afirmar que la materia reglamentaria no debe desconocer o infringir la reserva de ley, pues así lo dispone el artículo 128.2 LPAC. Sin embargo, ello no quiere decir que en las materias reservadas a la ley no sea posible la intervención de estas normas, pues en muchos casos, tal intervención resulta necesaria. En efecto, para que tenga lugar la intervención por parte del reglamento o la ordenanza, se precisa de una habilitación expresa del legislador, también conocida como remisión o reenvío normativo de la ley al reglamento³⁷.

Por último, no debemos olvidar que los reglamentos y ordenanzas obligan a todos los ciudadanos y poderes públicos, con lo que también obligan a la propia entidad que los haya dictado. Esto es lo que se conoce como inderogabilidad singular de los reglamentos, contenida en el artículo 37.1 LPAC. Y significa que la fuerza obligatoria de la disposición actúa con independencia de la posición jerárquica de los órganos que los dictan.

En definitiva, y de acuerdo con el artículo 47.2 LPAC, la infracción por un reglamento u ordenanza de sus límites jurídicos y los que deriven de la competencia del órgano que debe adoptarlo y de los principios generales del derecho, provoca la invalidez o ilegalidad del reglamento. Por tanto y como consecuencia de esa invalidez, ello supondría la nulidad radical, absoluta o de pleno Derecho de esa disposición general.

situaciones individualizadas de terceros.

³⁵Será de grado máximo cuando nos encontremos ante reglamentos independientes; mientras que será más reducida frente a reglamentos ejecutivos de las leyes.

³⁶STS núm. 2998/2014 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 7 de julio de 2014, (ECLI: ES:TS:2014:2998): “Que es doctrina jurisprudencial consolidada que la discrecionalidad es inherente a la potestad reglamentaria, obviamente con respeto a las normas de superior rango”.

³⁷Por lo que la ley debe contener su propia regulación sustantiva y el reglamento sólo puede constituir un complemento indispensable de la regulación legal.

IV. Posición de los Reglamentos y Ordenanzas municipales en el ordenamiento jurídico

1. La relación de los Reglamentos y las Ordenanzas con la ley. El principio de jerarquía normativa

Existe un límite muy claro para los reglamentos y las ordenanzas municipales, éste es la ley. La potestad reglamentaria de las Entidades locales se entenderá válida en su ejercicio siempre que respete el marco proporcionado por las leyes, y siempre que actúe dentro de su respectivo ámbito de competencia³⁸.

La relación entre los reglamentos y las ordenanzas locales con la ley sería de jerarquía de acuerdo con el principio previsto en el artículo 9.1 CE. Tal principio se complementa con lo establecido en el artículo 1.2 CC³⁹.

Sin embargo, no es esta la única relación a la que deben atenderse reglamentos y ordenanzas locales con la ley, debido a que la legislación estatal y autonómica deben respetar el ámbito propio de la autonomía local, sobretodo en lo relativo al ámbito institucional y competencial de las entidades. Por este motivo el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Entidades locales no es preciso que esté siempre habilitado por una ley previa⁴⁰. Debido a que la CE no ha concretado por sí misma el ámbito de autonomía de las entidades locales, para cuya determinación se remite a las leyes, los reglamentos locales se encuentran subordinados a ellas.

En ocasiones, la Ley predetermina contenidos, que por mandato de la propia Ley, deben ser recogidos en ordenanzas municipales, no pudiendo éstas añadir otras determinaciones distintas de las ya establecidas. Por tanto, la ordenanza se comporta respecto a la ley en una relación de ejecución y el

³⁸EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, pp. 110.

³⁹Dispone que carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.

⁴⁰Del tal modo podemos entender así la existencia de los reglamentos independientes referentes al aspecto organizativo, como allí donde no exista una reserva de ley. Cabe decir que cuando se trate de normas que afecten al ejercicio de derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, dichas normas locales necesitarán la habilitación concreta de una ley, por disposición expresa del artículo 53 CE.

ámbito de autonomía municipal queda muy reducido y completamente subordinado a la ley⁴¹.

En cambio, existen ocasiones en que la ordenanza municipal tiene encomendada la función de desarrollar y no sólo ejecutar, las competencias municipales previamente establecidas por la ley en el artículo 25 LBRL.

En otros supuestos, la Ley llama a la ordenanza a complementar su contenido pero sin indicarle guías estrictas, sino indicándole objetivos a cumplir, produciéndose en este caso una superior situación de autonomía municipal, por lo que el campo de actuación de la ordenanza será más amplio⁴².

En definitiva, la relación del reglamento local con la ley dependerá de la existencia de reserva de ley, y de existir, del alcance de la misma. Por ello, nos encontramos ante la posibilidad de las Entidades locales de coparticipar en la regulación de materias reservadas a la ley. Ello comportará la minoración del alcance de esta reserva, siempre que no se viole el interés estatal o autonómico y esta participación solo se podrá llevar a cabo en aquellas materias en las que exista un interés local⁴³.

Por otro lado, también resulta necesario hacer hincapié en la relación de las normas locales con los reglamentos del Estado o de las CCAA, también denominados reglamentos en sentido estricto. En efecto, la norma local está subordinada jerárquicamente al reglamento en sentido estricto, por lo que ocupará la posición más baja en la jerarquía de los reglamentos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la posición de los reglamentos en sentido estricto dependerá de lo que expresamente, en cada materia, determine la ley. Así pues, a falta de previsión legal expresa, entra en acción el criterio residual de prevalencia aplicativa de las normas locales que contiene el artículo 4.1.a) LBRL⁴⁴.

⁴¹Ante este supuesto nos encontraríamos frente a una reserva de ley limitativa del poder normativo local.

⁴²EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, pp. 120.

⁴³BELLO PAREDES, SANTIAGO A., Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica, INAP, Burgos, 2002, p. 161.

⁴⁴Frente a esta situación nos encontraremos ante una relación de competencia, por lo que la ley deberá disponer la primacía aplicativa de una norma u otra.

Destacar que en virtud del principio de primacía aplicativa del Derecho de la Unión Europea, las normas locales se encuentran vinculadas al derecho comunitario⁴⁵.

2. Vinculación de la potestad reglamentaria de las Entidades locales

Siguiendo el hilo de lo comentado en el punto anterior, las Entidades locales pueden ejercer por su propia iniciativa la potestad reglamentaria que les confiere la LBRL conforme a la CE. Esta afirmación se materializa a través de la siguiente idea: las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, pueden establecer autónomamente su propia regulación, siempre que no se contradiga o vulnere lo dispuesto en una norma con rango de ley⁴⁶. La consecuencia a la que se llega es admitir la modulación del principio de legalidad a los efectos de permitir una vinculación negativa que haría innecesaria la habilitación legal previa para el ejercicio de la potestad reglamentaria local.

A la idea anterior de la vinculación negativa de las normas locales a la ley, hay que añadir las prescripciones del art. 55 TRRL que ordena que los reglamentos y ordenanzas locales no contengan preceptos opuestos a las leyes, por lo que

⁴⁵Como bien declara el TC en la sentencia núm 145/2012, de 2 de julio de 2012, (ECLI:ES:TC:2012:145): "Reiteramos el reconocimiento de esa primacía de las normas del ordenamiento comunitario, originario y derivado, sobre el interno, y su efecto directo para los ciudadanos, asumiendo la caracterización que de tal primacía y eficacia había efectuado el Tribunal de Justicia, entre otras, en sus conocidas y ya antiguas Sentencias Vand Gend en Loos, de 5 de febrero de 1963, y Costa contra Enel, de 15 de julio de 1964, ya citada".

⁴⁶ La STS núm. 6037/2009 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 7 de octubre de 2009, (ECLI: ES:TS:2009:6037): "Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir". Del mismo modo, la STS núm. 2339/2015, (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª), de 22 de mayo de 2015, (ECLI: ES:TS:2015:2339): "Con carácter general, resulta imprescindible señalar que cualquier decisión sobre las competencias municipales no puede sustentarse sobre el criterio de la "vinculación positiva", es decir, que un ayuntamiento sólo tiene competencia normativa cuando la misma ha sido atribuida por una norma legal, en un determinado ámbito material de la actuación administrativa. Tal es su vinculación al principio de legalidad. Sin que pueda dictar, por tanto, una ordenanza en ese ámbito sectorial sin dicha habilitación previa. Ahora bien, la jurisprudencia mas reciente de esta Sala se ha inclinado por el criterio de la "vinculación negativa", en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación".

deben dictarse en el marco de las leyes; así como las referencias del artículo 4.2 CEAL⁴⁷, pues así lo establece la STS núm. 693/2013, de 14 de febrero de 2013⁴⁸.

En definitiva, la potestad reglamentaria de las Entidades locales, dentro de sus ámbitos de competencia, puede adoptar las normas que estime oportunas siempre que no conculquen otras normas de rango superior; es decir, la ley estatal o autonómica funcionan como un límite a la potestad reglamentaria de las entidades locales. En efecto, negar a las Entidades locales la posibilidad de elaborar y dictar reglamentos y ordenanzas dentro del ámbito de sus competencias supone negarles el ejercicio de la potestad reglamentaria que tienen expresamente reconocida en el artículo 4.1.a) LBRL, ya que es una de las principales manifestaciones del principio constitucional de la autonomía local del artículo 137 y 140 CE⁴⁹.

3. Ámbitos competenciales

3.1. Reglamentos / Ordenanzas

Situándonos en el contexto de la LBRL, no se ha establecido ningún principio al que atendernos para saber cuándo estaremos frente a un reglamento local o frente a una ordenanza. Pues bien, esto es así porque la propia ley no contiene

⁴⁷ Establece que: “Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

⁴⁸ STS núm 693/2013 (Sala de lo Contencioso Sección 7ª), de 14 de febrero de 2013, (ECLI: ES:TS:2013:693): “Que la potestad normativa del Ayuntamiento está constitucionalmente fundada en el principio de autonomía local consagrado en el art. 140 CE , principio de autonomía que debe interpretarse de acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 4. 2), y sobre la base de la consideración democrática de los poderes del Ayuntamiento, de cuyos principios deriva sólo una vinculación negativa a la ley, y no una vinculación positiva, como pudo entenderse en el pasado, superada por la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que confiere a la potestad normativa de los Ayuntamientos una amplitud muy diferente de la genérica de los reglamentos”.

⁴⁹ ABAD LICERAS, JOSÉ MARÍA, «Ejercicio de la potestad reglamentaria por los ayuntamientos en ausencia de ley habilitante», disponible en la Base de datos LEFEBVRE:https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=21C96457A43FCB99F4C03230ABAD5C57.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=ejercicio%20de%20la%20potestad%20reglamentaria%20por%20los%20ayuntamientos#presentar.do%3Fhref%3D7D4F43A7%26producto%3DA%26fulltext%3Don (fecha de la última consulta: 27 de abril de 2020). El Derecho Editores / Diario de Jurisprudencia El Derecho, 19 de octubre de 2004, nº 2048, p. 2.

ningún rasgo diferenciador entre ambas⁵⁰. Sin embargo, la diferenciación material entre ordenanzas y reglamentos sí se está produciendo en el Derecho autonómico⁵¹.

Para poder diferenciar a uno frente a la otra, hemos de partir del criterio de delimitación, de acuerdo con la explicación mayoritaria de la doctrina⁵². Habremos de referirnos a las ordenanzas locales como aquellas disposiciones administrativas de carácter general, de rango inferior a la ley, y que tienen una voluntad de repercusión *ad extra* frente al ente del que emana, o del mismo modo, con vocación de producir efectos frente a terceros, creando derechos y obligaciones. Mientras que utilizaremos la palabra reglamento para referirnos a las normas de autoorganización y de funcionamiento de los servicios propios del ente que los dicta, tendentes a producir efectos en sus relaciones internas o dentro de la propia organización administrativa local⁵³. Sin embargo, debemos tener en cuenta que los reglamentos relativos al funcionamiento de los servicios locales producen efectos dentro de la propia organización interna y en los derechos de los particulares, destinatarios o usuarios del servicio⁵⁴.

Entre las materias que deben regular las ordenanzas destacamos el uso del suelo y la edificación, la utilización de parques y jardines, la circulación y aparcamiento de vehículos en la vía pública, los aspectos fiscales, los servicios de mercado y recogida de basuras, el aprovechamiento de bienes locales y comunales.

⁵⁰ Tal es el caso del artículo 123.1.d) LBRL para los municipios de gran población, que se refiere de forma indiferenciada a los reglamentos y ordenanzas municipales aprobadas por el pleno.

⁵¹ En este sentido hemos de estar al artículo 101.1 de la Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Illes Balears, que establece la ordenanza como forma normativa general y reserva al reglamento una serie de materias tasadas como la organización, el funcionamiento de la entidad local y la prestación de los servicios públicos. Del mismo modo se pronuncia el artículo 125.1 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las entidades locales de Aragón.

⁵² EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, pp. 63 – 66 .

⁵³ En todo caso, la distinción entre uno y otra dependerá del adjetivo que califique la situación, es decir, orgánico, fiscal, de convivencia ciudadana, de construcción y edificación. Motivo por el cual se está designando a una realidad material concreta y distinta a otra.

⁵⁴ ORTEGA BERNARDO, JULIA, Derechos fundamentales y ordenanzas locales, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A., Madrid, 2014, Capítulo 1, punto 2.2 (Las Ordenanzas como manifestación del poder normativo local con incidencia *ad extra*), disponible en base de datos LEFEBVRE.

A partir de la explicación del criterio expuesto por la doctrina podemos entender que en la ordenanza, la entidad impone, mientras que con el reglamento la entidad local se sujeta. Ahora bien, el procedimiento para la aprobación de reglamentos es idéntico al que se ha de seguir para la aprobación de las ordenanzas locales.

3.2. Reglamento Orgánico Municipal (Potestad de autoorganización)

Primero de todo resulta importante destacar que la potestad de autoorganización resulta inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada en el artículo 137 CE, así como en el propio artículo 6.1 CEAL⁵⁵.

a) Concepto

Podemos entender que el ROM de las Entidades locales aparece ligado a la potestad de autoorganización que confiere el artículo 4.1.a) LBRL en favor de las mismas. Así pues, la potestad de autoorganización es un poder o facultad singularizado respecto de la potestad reglamentaria local, pues comprende el establecimiento y regulación de la organización y de las relaciones en el ámbito interno requeridas para el desenvolvimiento de la actividad cuya gestión autónoma se encomienda a los Entes locales⁵⁶. En efecto, podemos entender el ROM como aquel reglamento local en el que se regulan, en base a la autonomía garantizada por la CE, los elementos que tienen que ver con la organización y funcionamiento interno de los órganos de gobierno de las Entidades locales⁵⁷, teniendo en cuenta su predeterminación por la normativa básica estatal y la de desarrollo de las CCAA, LOREG y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

⁵⁵ Dispone que las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

⁵⁶ STS núm. 418/2019 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 17 de diciembre de 2019, (ECLI: ES:TS:2019:4148), la cual hace referencia a la STS de 21 de septiembre de 1998, recurso de casación nº 7057/1992.

⁵⁷ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL y GIEURE LE CARESSANT, JAVIER, Los reglamentos y ordenanzas locales. Estudio especial del reglamento orgánico, Centro de Estudios DELTA, Valencia, 2000, pp. 51 – 54.

(ROF)⁵⁸. En efecto, las leyes estatales o autonómicas sólo puede regular la organización local o provincial en sus aspectos esenciales, permitiendo un amplio campo de actuación a las entidades locales⁵⁹.

b) Clasificación

La clasificación de los ROM se realiza en función del ente local que los dicta, y en función del contenido del propio ROM⁶⁰.

c) ¿Qué puede regular?

El contenido del ROM estará en función de la complejidad, el tamaño y las necesidades de la corporación local o diputación provincial, de los que se derivarán una estructuración diferente en cada caso. Así pues, debemos atendernos a la estructura organizativa básica del artículo 20 LBRL, para poder entender y extraer el contenido del mismo.

El ámbito material del ROM puede abarcar: desde el régimen organizativo de la corporación/diputación, y de funcionamiento y de atribuciones de los órganos obligatorios y complementarios (Pleno, Junta de Gobierno Local, Comisiones informativas u órganos de estudio, informe y consulta, Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, Comisión Especial de Cuentas), hasta el Estatuto de los miembros de la Corporación a través de los Grupos Políticos Municipales (adquisición, suspensión y pérdida del cargo, incompatibilidades, derechos, deberes, faltas de asistencia, derechos de los Grupos Políticos Municipales, el Registro de intereses: organización del Registro, obligación de

⁵⁸ EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, pp. 67 – 68.

⁵⁹ Resulta de interés la STC núm. 143/2013, de 11 julio de 2013, (ECLI:ES:TC:2013:143): "En la citada STC 103/2013 concluimos igualmente que los preceptos impugnados tampoco vulneraban la garantía institucional de la autonomía local, ya que ésta «no comprende una potestad de autoorganización ilimitada pues, en materia organizativa local, existe una triple competencia normativa que no cabe ignorar» y que los preceptos dejaban «un importante margen de desarrollo a los municipios para que, a la vista de sus necesidades concretas, puedan realizar el diseño definitivo de su organización»".

⁶⁰ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL y GIEURE LE CARESSANT, JAVIER, Los reglamentos y ordenanzas locales. Estudio especial del reglamento orgánico, Centro de Estudios DELTA, Valencia, 2000, pp. 68 – 71.

declarar, publicidad del Registro), y la articulación del derecho de información de los ciudadanos y de la participación ciudadana⁶¹. En cambio, para los Municipios de gran población, debemos estar al art. 123.1. c) LBRL que anuncia las materias organizativas reservadas a los reglamentos orgánicos.

En este sentido, resulta de interés remitirnos a la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana, que aparte de los órganos obligatorios mencionados anteriormente, contempla aquellos órganos que tengan por objeto el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local o los Concejales que ostenten delegaciones, como la creación obligatoria del Consejo Territorial de Participación del artículo 30 LRLCV⁶². Respecto de los órganos complementarios, la LRLCV contempla la previsión del Consejo Social del Municipio, y el Defensor o Defensora de los vecinos, artículos 32 y 29 LRLCV, respectivamente. Por su parte, en los artículos 134 a 136 LRLCV se regulan los Grupos políticos municipales, que vienen a completar el diseño político – administrativo propio de la administración local⁶³.

d) La tramitación de los ROM

Como ya se anunció en el Capítulo III, punto 2 del trabajo, la aprobación del ROM es competencia del Pleno del Ayuntamiento y del Pleno de la Diputación Provincial y requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, de acuerdo con los artículos 22.2d), 33.2.a) y 47.2.f) LBRL). Se trata de una competencia no delegable en virtud del art. 22.4 LBRL.

El procedimiento de aprobación ha de seguir los trámites que establece el art. 49 en relación con el 70.2 de la LBRL, con un período mínimo de información

⁶¹BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL y GIEURE LE CARESSANT, JAVIER, Los reglamentos y ordenanzas locales. Estudio especial del reglamento orgánico, Centro de Estudios DELTA, Valencia, 2000, pp. 71 – 126.

⁶² Conviene destacar que el artículo 26.1 párrafo segundo LRLCV impone la obligación al ROM de hacer referencia a las responsabilidades en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales.

⁶³ Circular 3/2019, de la Generalitat Valenciana, Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos, pp. 10 – 13, <http://www.presidencia.gva.es/documents/80292207/0/3.-+Circular+2019+Organizaci%C3%B3n+y+Funcion.pdf/9e41821f-6ceb-4e6c-b886-3cd3c1c0370b>.

pública de 30 días⁶⁴ y publicación íntegra del texto aprobado en el BOP para su entrada en vigor transcurridos los 15 días desde la remisión del acuerdo de adopción a la Comunidad Autónoma y Administración del Estado para formular requerimiento de anulación del reglamento o de alguno de sus preceptos por infringir el ordenamiento jurídico.

Comentar que la entrada en vigor del reglamento orgánico se producirá en la forma y términos previstos en el propio reglamento y en caso de no preverse nada se estará al plazo de 20 días desde su completa publicación, tal y como indica el artículo 2.1 CC.

e) La situación del ROF de las Entidades locales en el ordenamiento jurídico actual

Debemos destacar que como consecuencia de la STS 11 mayo de 1998⁶⁵, tras sentar las bases del régimen de organización y funcionamiento de las Entidades locales, el ROF ha quedado desplazado por las normas autonómicas en materia de régimen local y por los reglamentos orgánicos de los que se doten las Entidades locales⁶⁶.

⁶⁴ Cabe recordar la posible omisión de este trámite, como bien indica el artículo 133.4 LPAC y como ya comenté en el Capítulo III, punto 3.1. del trabajo. En cuyo caso, véase la nota al pie número 21.

⁶⁵ STS núm. 2985/1998 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 11 de mayo de 1998, (ECLI: ES:TS:1998:2985): “En efecto, el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias Entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Reglamentos orgánicos. Quiere ésto decir que los Reglamentos locales gozan de la primacía derivada de la competencia que la Ley atribuye a las Entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa. Pero la autonomía de las entidades Locales que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias, (SSTS 24 y 26 de septiembre de 1997) no puede ignorar, como recuerda una Sentencia de esta propia Sala de 12 de noviembre de 1997, la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los Entes locales (SSTS de 20 de mayo y 15 de junio de 1992 y 30 de abril de 1993, entre otras muchas)”.

⁶⁶ JAVALOYES DUCHA, MIGUEL, La situación del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en el ordenamiento jurídico actual, disponible en la Base de datos LEFEBVRE: https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do?jsessionid=BE315E6498ED066E66552EA6F89C29BA.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=potestad%20de%20autoorganizacion%20de%20las%20entidades%20locales#presentar.do%3Fhref%3D7DDF5E2E%26producto%3DA%26fulltext%3Don, (fecha de última consulta: 30 de abril de 2020). El Derecho Editores / Revista de Derecho Local El Derecho, 1 de marzo de 2013, nº 6, p.5.

Así pues, cada ley autonómica de régimen local contiene una distribución de poder normativo entre la propia Comunidad autónoma y sus Entidades locales, y como consecuencia de ello se produce el desplazamiento del ROF. En efecto, ello se produce porque la propia regulación autonómica contiene las cuestiones de organización y funcionamiento de las Entidades locales, o bien porque la ley autonómica de régimen local otorga la facultad de la regulación de la organización y funcionamiento a las propias Entidades locales. Por esta razón, el ROF resultaría aplicable en aquellas comunidades que no disponen de régimen local propio.

A pesar de su escasa aplicación, el ROF ha contribuido a hacer buenas aportaciones tales como la regulación del funcionamiento de los órganos necesarios de los entes locales. Respecto al funcionamiento del Pleno, debemos destacar que establece los requisitos para la celebración de las sesiones del mismo, contiene las reglas establecidas para aquellos asuntos que sean sometidos a debate y votación, los medios necesarios para el control y la fiscalización por parte del pleno de los demás órganos complementarios, y los contenidos que deben incorporar las actas que se expidan como consecuencia de la celebración de sesiones por parte del pleno⁶⁷.

3.3 Ordenanzas fiscales

a) Potestad tributaria local y su extensión

Sobre la base de la autonomía constitucionalmente garantizada y del artículo 9.3 CEAL, debemos partir del artículo 133.2 CE que establece el carácter

⁶⁷JAVALOYES DUCHA, MIGUEL, La situación del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en el ordenamiento jurídico actual, disponible en la Base de datos LEFEBVRE: JAVALOYES DUCHA, MIGUEL, La situación del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en el ordenamiento jurídico actual, disponible en la Base de datos LEFEBVRE:

https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=BE315E6498ED066E66552EA6F89C29BA.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=potestad%20de%20autoorganizacion%20de%20las%20entidades%20locales#presentar.do%3Fhref%3D7DDF5E2E%26producto%3DA%26fulltext%3Don, (fecha de última consulta: 30 de abril de 2020). El Derecho Editores / Revista de Derecho Local El Derecho, 1 de marzo de 2013, nº 6, pp. 7 – 8.

derivado y no originario de la potestad local⁶⁸ para establecer y exigir tributos que se reconoce en el artículo 4.1.b) LBRL, y que deberá ser desarrollada de acuerdo con la CE y las leyes estatales, ya que el poder tributario originario para establecer tributos corresponde al Estado mediante ley. A su vez, el artículo 31.3 CE contiene el principio de reserva de ley en materia tributaria, por lo que serán las ordenanzas locales las normas reglamentarias que van a completar las previsiones legales desarrollando la ordenación de los tributos, con plena sujeción al TR LRHL y a la LGT.

Así pues, en el ámbito local, la intervención en el establecimiento o exigencia de los tributos se realiza mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria local, que se materializa en Ordenanzas fiscales, pues así lo dispone el artículo 106 LBRL.

En todo caso, debemos atendernos a la jurisprudencia del TC, que establece la reserva de ley en materia tributaria, su flexibilización dependiendo del tipo de tributo o del elemento del tributo, y el grado de concreción de la ley⁶⁹.

En definitiva, podemos entender la ordenanza local como el instrumento normativo del que disponen las Entidades locales para la regulación de sus tributos, y como el elemento complementario e imprescindible de la normativa

⁶⁸ STSJ Comunidad Valenciana núm. 6243/2017, de 2 de septiembre de 2017, (ECLI: ES:TSJCV:2017:6243): "De todos estos antecedentes legislativos se infiere que las corporaciones municipales ostentan una potestad tributaria derivada así como la competencia para imponer y regular mediante ordenanzas determinados tributos como el que hoy nos ocupa".

⁶⁹En este sentido, debemos estar a la STC núm. 233/1999, de 16 de diciembre de 2000, (ECLI:ES:TC:1999:233) FJ IX: "Para resolver esta queja es preciso recordar antes que nada algunos aspectos de la reserva de ley que establece el citado art. 133 C.E. para el estricto ámbito de los tributos y el art. 31.3 C.E. para las "prestaciones patrimoniales de carácter público" que, tal y como dijimos en las SSTC 185/1995 y 182/1997, constituyen una categoría jurídica más amplia en la que se integran los tributos. Recordábamos con carácter general en el fundamento jurídico 5º de la STC 185/1995 que este Tribunal ha afirmado ya que dicha reserva de ley "exige que 'la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo' debe llevarse a cabo mediante ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que 'sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley' y siempre que la colaboración se produzca 'en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad' (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987)"; "Así lo dijimos en la STC 221/1992 al expresar que "la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible". "Pero la concreción requerida a la ley es menor cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible".

tributaria estatal previamente establecida, por lo que la actuación complementaria de la ordenanza se realizará con libertad en la regulación de aquellas materias que afecten a los intereses locales⁷⁰.

b) Clases

De acuerdo con el artículo 15.3 TR LRHL se distinguen dos tipos de ordenanzas fiscales: las que regulan los elementos de los distintos tipos de tributos, ya sean impuestos, tasas o contribuciones especiales; y las que, de conformidad con el artículo 12.2 TR LRHL, regulan la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales que se tengan que exigir. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 106.2 LBRL. No cabe olvidar que podrán dictarse disposiciones interpretativas y aclaratorias en relación con las ordenanzas que se dicten.

Por tanto, existirán diferentes ordenanzas fiscales en función del específico objeto del que traten⁷¹.

c) Elaboración, publicación y entrada en vigor

Como se ha dicho en la nota al pie número 15, las Ordenanzas fiscales deberán ajustarse en su aprobación y tramitación a lo previsto en los artículos 15 a 19 TR LRHL, 107 y 111 LBRL. Respecto a los trámites a seguir para la elaboración de las mismas, me remito al ANEXO I del trabajo, con las salvedades que paso a exponer a continuación.

En primer lugar y salvo para los impuestos de carácter obligatorio del artículo 59.1 TR LRHL (IBI, IAE, IVTM), el establecimiento del resto de tributos propios requiere que se adopten dos acuerdos, uno relativo a aprobar la imposición o supresión del tributo y otro relativo a aprobar su ordenación en la

⁷⁰ BELLO PAREDES, SANTIAGO A., Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica, INAP, Burgos, 2002, pp. 234 – 240.

⁷¹ EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, pp. 166 – 167.

correspondiente ordenanza fiscal. Los acuerdos de aprobación de estas ordenanzas fiscales deberán adoptarse simultáneamente a los de imposición de los respectivos tributos, pues así lo dispone el artículo 15.1 TR LRHL; motivo por el cual se afirma que resultará necesario el acuerdo de imposición y la ordenanza fiscal aprobada simultáneamente para que sean exigidos los impuestos potestativos (ICIO, IIVTNU), las tasas, las contribuciones especiales y las tarifas o cuotas especiales que permita la ley⁷². Además, según ANTONIO EMBID IRUJO, a dichos acuerdos “deberán incorporarse aquellos estudios que determinen el impacto económico que va a suponer la introducción de un determinado impuesto”⁷³.

Por lo que respecta al contenido de las mismas, debe atenderse a los criterios que expone el artículo 16TR LRHL.

Pues bien, de acuerdo con el artículo 17.1 TR LRHL, los acuerdos a que se refiere el artículo 15, esto es, el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y la fijación de sus elementos necesarios, y las aprobaciones y modificaciones de las ordenanzas fiscales, se considerarán provisionales. A raíz de este motivo deberán ser expuestos en el tablón de anuncios de la correspondiente Entidad local, durante un plazo mínimo de 30 días, para que los interesados, a efectos del artículo 18 TR LRHL, puedan examinar los documentos así como efectuar las alegaciones o reclamaciones que estimen oportunas.

Así pues, el artículo 17.2 TR LRHL ordena que los anuncios de exposición al público sean publicados en el BOP, o en un diario de los de mayor difusión de la provincia si el Ente local tiene una población superior a 10.000 habitantes.

De nuevo, el artículo 17.3 TR LRHL, ordena que tras la resolución de las reclamaciones efectuadas, si es que han tenido lugar, se adopten los acuerdos definitivos, aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o bien las modificaciones que se contengan en el acuerdo provisional.

⁷² EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, pp. 167 – 169.

⁷³ EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, p. 170.

Ya en última instancia y por remisión expresa de los artículos 17.4 TR LRHL y 107.1 LBRL, los acuerdos definitivos anteriormente mencionados deberán ser publicados en el BOP⁷⁴, produciéndose su entrada en vigor y su efectiva aplicación a partir de dicho momento, salvo que en las mismas se señale otra fecha.

Resulta de interés destacar que los acuerdos que adopten las Entidades locales en esta materia deben adoptarse por mayoría simple del número legal de sus miembros, en virtud del artículo 47.1 LBRL, y que las ordenanzas fiscales aprobadas regirán durante el plazo que las mismas prevean, pues así lo dispone el artículo 19.1 TR LRHL.

En último lugar, las ordenanzas fiscales obligarán en el territorio de la Entidad local que las apruebe y se aplicarán de conformidad con los principios de residencia efectiva y territorialidad recogidos en el artículo 11 LGT.

3.4 Referencia a las ordenanzas de construcción o edificación y a las ordenanzas medioambientales

De acuerdo con ANTONIO EMBID IRUJO, el objeto y función de las ordenanzas de construcción o de edificación o también llamadas de usos del suelo, ha de ser puesto en relación con la planificación urbanística vigente⁷⁵. Así pues, el contenido de las mismas se encuentra en la legislación urbanística y está relacionado con los aspectos técnicos, sanitarios, y seguridad de la edificación.

Tienen por objeto completar la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, teniendo en cuenta que no deben incorporar los contenidos propios de la planificación⁷⁶, por lo que se dedicarán a regular los

⁷⁴ Por orden del artículo 17.5 TR LRHL y como garantía adicional, las Entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.

⁷⁵ EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, p. 179 – 182.

⁷⁶ Debemos estaros a la STS núm. 720/2010, de 22 de febrero de 2010, (ECLI: ES:TS:2010:720), que viene a establecer lo siguiente: " Aceptado entonces que la Ordenanza es en todo caso -ya veremos si exclusivamente- una norma que afecta al régimen urbanístico, la sentencia recurrida afirma que "... no contradice ni vulnera el PGOU vigente puesto que (...) se limita a realizar una especificación más detallada de los usos y actividades previstas en el

aspectos morfológicos, estéticos, y cuantas otras condiciones sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, edificación y usos de realización en los inmuebles, debiendo ajustarse a las leyes sectoriales reguladoras de la salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural y paisajístico⁷⁷.

Respecto a las ordenanzas medioambientales, tal y como afirma ANTONIO EMBID IRUJO, sirven al fin de disciplinar las actividades industriales, de servicios o comerciales que puedan tener incidencia ambiental⁷⁸, independientemente de sus diferentes manifestaciones, como pueden ser la limpieza pública y la gestión de residuos urbanos, los vertidos líquidos, la contaminación atmosférica o calidad del aire, agua, conservación de zonas verdes, ruidos y vibraciones. En todo caso, debemos estarnos a lo que disponga la legislación sectorial, ya sea estatal o bien autonómica.

Por último, destacar que ambas se encuentran sometidas al procedimiento de elaboración del artículo 49 LBRL., con la salvedad de emitirse informes de órganos autonómicos cuando lo requiera la legislación sectorial.

Plan General para el casco urbano... ". No podemos compartir esta conclusión pues, siendo así que la clave AD600 introduce la exigencia de que los establecimientos comerciales integrados en la clave C4 (supermercados y centros comerciales a partir de 300 m² de sala de ventas) guarden entre sí una distancia mínima superior a 600 metros lineales, es claro que dicha Ordenanza no es una mera especificación sino que introduce una seria restricción que no viene prevista en el Plan General. Resultando así alterada, y alterada en sentido claramente restrictivo, la normativa del Plan General, es obligado entender que dicha innovación no podía hacerse sino por el cauce procedimental previsto para la Modificación del planeamiento (artículo 49.1 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y, en el mismo sentido, artículo 55.1 de la Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística)".

⁷⁷ Plan General de Ordenación Urbanística de Cajar, Granada, Ordenanzas municipales de edificación, redactado por ARTURO ABRIL, en febrero de 2004.

⁷⁸ EMBID IRUJO, ANTONIO, La potestad reglamentaria de las entidades locales, Iustel, Madrid, 2010, p. 175 – 179.

V. CONTROL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Debemos partir del artículo 106 CE, pues otorga el control de la potestad reglamentaria a los tribunales. Así pues, estos deben controlar la sujeción del ejercicio de la potestad reglamentaria a los límites materiales y formales, de cuya observancia dependerá la validez y legalidad de los reglamentos y ordenanzas que dicten las Entidades locales. En definitiva, se trata de controlar la adecuación de la potestad reglamentaria al ordenamiento jurídico.

No debemos olvidar que el artículo 47.2 LPAC⁷⁹, impone la regla de la nulidad absoluta o de pleno derecho para los reglamentos inválidos o ilegales, y se caracteriza por ser permanente, pues no se convalida ni subsana por el paso del tiempo⁸⁰. Sin embargo, conviene destacar que, en lo concerniente a los defectos de forma del propio reglamento u ordenanza, nos encontramos ante supuestos de irregularidades no invalidantes que recoge el artículo 48.2 LPAC, por lo que cabrá la subsanación de los vicios o defectos que contenga.

Ante la posible y manifiesta ilegalidad que puedan presentar los reglamentos y ordenanzas, debemos estarnos a los mecanismos que ofrece el ordenamiento jurídico como vía de reacción frente a estas situaciones.

Pues bien, el artículo 6 LOPJ ordena a los jueces y tribunales el deber de inaplicar en el seno de cualquier proceso y para el caso concreto las normas reglamentarias que no se ajusten a derecho, ya sea por vulnerar la CE y las leyes, o bien por atentar contra el principio de jerarquía normativa. En efecto, dicha inaplicación conllevará la declaración de nulidad de la misma, y ello se realizará a través de los mecanismos de recurso o impugnación frente a la jurisdicción contencioso-administrativa y la cuestión de ilegalidad que ofrece la LJCA, o bien a través del procedimiento de revisión de oficio, del artículo 106.2

⁷⁹ “También 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”.

⁸⁰ SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, Derecho administrativo (Parte general), Tecnos, Madrid, 2016, pp. 219 – 220.

LPAC, efectuada por la administración competente⁸¹, y con pleno respeto a los límites que marca el artículo 110 LPAC.

Los mecanismos de control mencionados anteriormente los encontramos en la LJCA, a través del recurso o impugnación directa del artículo 25 LJCA contra los reglamentos y las ordenanzas una vez aprobados definitivamente y dentro del plazo de dos meses desde su publicación, así como a través del recurso indirecto en relación con los actos que se produzcan en aplicación de los reglamentos y ordenanzas, que se contiene en el artículo 26 LJCA. Por su parte, el artículo 27 LJCA regula y detalla la cuestión de ilegalidad que ha de plantear el juez o tribunal que conoce de un recurso indirecto y carece de competencia para enjuiciar la validez o nulidad de la norma en cuestión, frente al órgano competente para que se pronuncie a cerca de la validez o nulidad de la disposición en cuestión.

Resulta importante hacer hincapié en algunas cuestiones relativas a los recursos. Pues bien, en el caso de ser estimado el recurso y una vez anulado un reglamento o alguno de sus preceptos y de conformidad con el artículo 71.2 LJCA, los tribunales concederán un plazo a la Entidad encargada de la elaboración del reglamento para que proceda a la sustitución del precepto anulado. También debemos atendernos a la STS 3034/2010⁸², en la que viene a decir que las sentencias firmes que anulan una disposición general tienen efectos generales, dando cumplimiento de esta forma al artículo 72.2 LJCA. Y decir que respecto a la declaración de nulidad de un reglamento u ordenanza, ésta produce efectos ex tunc, es decir, los mismos se retrotraen al momento en que se dictó la disposición declarada nula. Sin embargo, tenemos que atendernos a la regla del artículo 73 LJCA, que dispone la subsistencia de los

⁸¹ Ponencia de Carmen Agoués Mendizabal, titulada La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos, que la podemos encontrar en LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO y VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ, El alcance de la invalidez de la actuación administrativa, INAP, Madrid, 2017, pp. 361 – 410, disponible en Base de datos VLEX: <https://app.vlex.com/#WW/vid/701199689>.

⁸² STS núm. 3034/2010, de 11 de junio de 2006, (ECLI: ES:TS:2010:3034): “Repárese que las sentencias firmes, al margen de las exigencias de la cosa juzgada, cuando anulan una disposición general tienen efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados, ex artículo 72.2 de la LJC A, de manera que o bien carece de interés abundar o insistir en una nulidad ya declarada, o bien resulta nocivo para la seguridad jurídica, contradecir o alterar lo ya señalado por sentencia firme”.

actos firmes dictados en aplicación de la disposición declarada nula, así como de las situaciones jurídicas derivadas de ellos⁸³.

Asimismo, debemos hacer referencia a los sujetos que se encuentran legitimados para llevar a cabo la impugnación, por lo que debemos remitirnos al artículo 19 LJCA, pues contiene una lista de todos aquellos sujetos legitimados para impugnar los reglamentos y ordenanzas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, destacando aquellas personas que ostenten un derecho o interés legítimo, así como las asociaciones, corporaciones, sindicatos y demás grupos y entidades que resulten habilitados para la defensa de los derechos e intereses colectivos. Del mismo modo y de acuerdo con los artículos 63 y 65.3 y 65.4 LBRL, se faculta a la Administración del Estado, Autonómica y Local⁸⁴ para impugnar las disposiciones y actos de otras AAPP u organismos públicos vinculados a éstas, ya sea por ostentar un derecho o interés legítimo, o bien por afectar al ámbito propio de la autonomía constitucionalmente reconocida.

En último lugar, resulta importante apuntar la cuestión de la declaración de nulidad de una disposición reglamentaria por apreciar la omisión, inactividad o ausencia de una previsión reglamentaria, motivo por el cual debemos atendernos a la jurisprudencia del TS⁸⁵. Dicha omisión puede consistir en la no imposición de una obligación a la que se encuentra obligado el Ente local a imponer por ley o la creación de una situación jurídica contraria a la CE o al

⁸³ Ponencia de Carmen Agoués Mendizabal, titulada La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos, que la podemos encontrar en LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO y VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ, El alcance de la invalidez de la actuación administrativa, INAP, Madrid, 2017, pp. 361 – 410, disponible en Base de datos VLEX: <https://app.vlex.com/#WWW/vid/701199689>.

⁸⁴ De acuerdo con el artículo 63.1.b) LBRL, cabe destacar la legitimación de los miembros de las corporaciones para impugnar los reglamentos y ordenanzas, por la simple razón de haber votado en contra de tales disposiciones.

⁸⁵ STS núm. 7308/2008, de 19 de noviembre de 2008, (ECLI: ES:TS:2008:7308): “En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico”.

ordenamiento jurídico como consecuencia del silencio producido por el reglamento u ordenanza local.

CONCLUSIONES

PRIMERA.— Tras constatar la inexistencia de facultad o potestad de las Entidades locales para legislar a través de normas con rango de ley, nos debemos atender al ejercicio del desarrollo normativo por parte de las Entidades locales.

SEGUNDA.— La potestad reglamentaria se configura como un contenido inherente, necesario y vinculado a la autonomía, por lo que no podemos entender la misma sin un reconocimiento previo de autonomía. Por tanto, dicho reconocimiento se concreta en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE otorgando plena autonomía a las Entidades locales para la gestión de sus respectivos intereses. De este forma, podemos entender la potestad reglamentaria de las Entidades locales como el instrumento necesario para que éstas puedan desarrollar sus actividades, y del mismo modo, imponer derechos y obligaciones a los ciudadanos, siempre con pleno respeto a las disposiciones legales emanadas del Estado y de las CCAA.

TERCERA.— El producto normativo de la potestad reglamentaria, esto es, reglamentos y ordenanzas locales, se caracteriza por tratarse de normas jurídicas revestidas de legitimación democrática directa, ya que son dictadas por los órganos integrados de personas elegidas democráticamente. Dichas normas contienen disposiciones generales con mandatos futuros e indeterminados, por lo que pasarán a integrar y formar parte del ordenamiento jurídico, influyendo en los derechos y obligaciones de la ciudadanía. Pues bien, como consecuencia de ello, tanto los ciudadanos, como los poderes públicos, nos encontramos frente al deber de respetar y cumplir sus predeterminaciones.

CUARTA.— Es cierto que el contenido de los reglamentos y ordenanzas locales no puede ser contradictorio, ni restringir las prescripciones legales. Del mismo modo, debe ser respetuoso con el principio de igualdad de trato, ha de

mostrar congruencia con los motivos y los fines que los justifican, pero sobre todo, debe producirse un pleno respeto a la libertad individual.

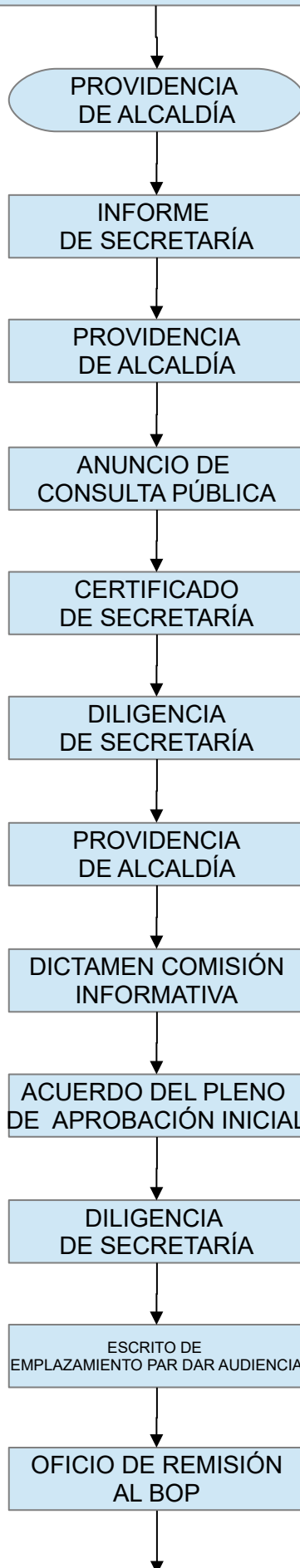
QUINTA.— Resultan importantes y útiles los trámites de consulta pública previa, y de audiencia e información pública a los ciudadanos y organizaciones o asociaciones, en especial, de aquellos que se puedan ver potencialmente afectados por la futura norma que llegue a dictarse. Así pues, se conciben tales trámites como instrumentos necesarios en el Estado de Derecho en el que vivimos, ya que aportan la transparencia que reclaman las leyes, y la seguridad jurídica suficiente acerca de las futuras conductas u obligaciones que puedan efectuarse.

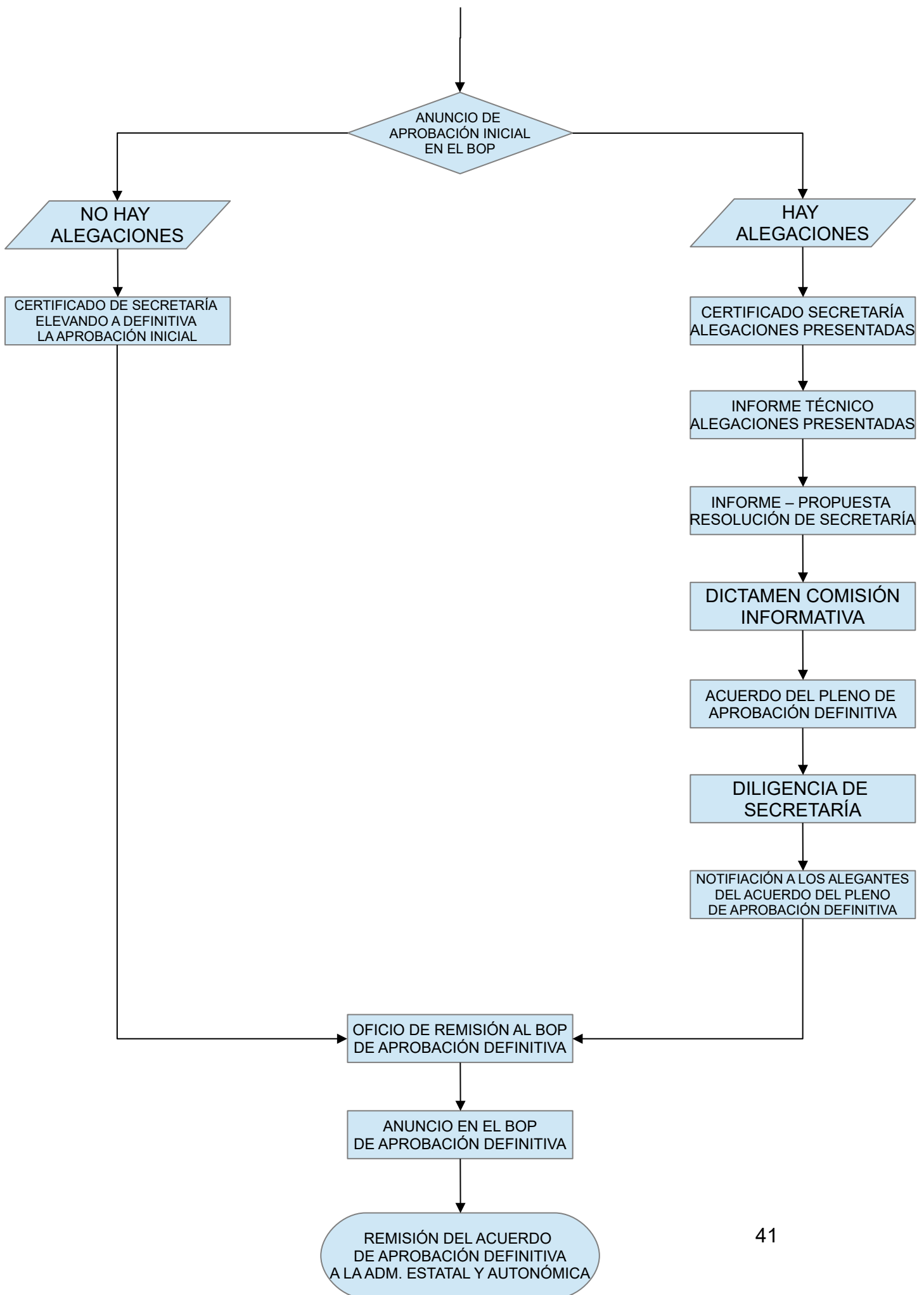
SEXTA.— Respecto a los reglamentos orgánicos municipales, cabe apuntar que a través de ellos se regula todo aquello que no forma parte de la normativa básica del Estado, o que no ha sido objeto de regulación por las CCAA. Así pues, ello ofrece un amplio margen de ajuste de la estructura orgánica de la entidad a la realidad de cada municipio, con el fin de dotar de coherencia a dicha estructura, así como para el funcionamiento diario de la propia Entidad local. Por ello, considero que elaboración y aprobación de un ROM debe ser contemplado como una reglamentación complementaria y necesaria de la organización y funcionamiento de las Entidades locales.

SÉPTIMA.— La amplia expansión de la potestad reglamentaria de las Entidades locales es el reflejo de la crisis de la ley, debido al uso de malas técnicas legislativas a la hora de elaborar las mismas, y a su utilización con fines propagandísticos o partidistas. Como consecuencia de ello, las leyes ya no son las únicas normas que determinan y afectan a los derechos básicos, o que imponen cargas u obligaciones a los ciudadanos. Por tanto, ante este entramado complejo de leyes y reglamentos u ordenanzas, deberíamos preguntarnos si es necesario que las leyes regulen de forma más detallada, tanto a nivel técnico como jurídico, las diferentes situaciones que se plantean en la sociedad actual.

ANEXO I

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE REGLAMENTOS Y ORDENANZAS LOCALES





Pasos que deben seguirse para la aprobación de la ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate.

1. A través de providencia de alcaldía, se ordena al Secretario de la corporación que emita informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir.

En la providencia se debe especificar la materia que trate de regular, así como las razones de interés general que justifican la necesidad de la aprobación de una ordenanza que regule la materia, y siempre de acuerdo con la propuesta contenida en el Plan Anual Normativo.

2. Informe de secretaria para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 3.3.a)* del Real Decreto 128/2018, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

3.3.a)* La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de miembros de la misma, con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto .

Establece que el municipio de acuerdo con el art. 25 LBRL, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Afirma que, en su calidad de Administración Pública de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, le corresponde a dicho Ayuntamiento la potestad reglamentaria y de autoorganización.

Dispone que el instrumento adecuado para regular la materia -competencia del municipio- que se trate será a través de la aprobación de una Ordenanza municipal, disposición administrativa de rango inferior a la ley. Dicha ordenanza debe completar las Leyes y Reglamentos estatales o autonómicos con los que esté en relación.

Establece que resultan de aplicación:

artículos 4, 22.2.d), 25, 49 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

artículos 128 al 131 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

artículo 56 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (*en todo aquello que sea adaptable a la Administración Local*).

artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se hace referencia a la Consulta Pública que se debe sustanciar con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de ordenanza. Asimismo, también se alude a los trámites de audiencia e información pública, especificando el régimen de estos.

(El plazo de la consulta pública previa, por analogía con el artículo 82.2 de la Ley 39/2015, no será inferior a diez días ni superior a quince).

A la vista del resultado de la consulta pública previa, por Providencia de Alcaldía, se solicitará a los Servicios Municipales competentes, en razón de la materia, la elaboración de la Ordenanza municipal reguladora de la materia de que se trate.

Se establece que en el ejercicio de la potestad reglamentaria actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Se hace mención al art. 7.c)* Ley 19/2013,

7.c)* Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos

correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

Si la iniciativa normativa afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, el informe económico deberá cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Se especifica el procedimiento al que estará sujeta la aprobación de la Ordenanza local. Se establece que una vez elaborado y recibido el proyecto de Ordenanza, corresponderá la aprobación inicial de la misma por el Pleno, previo dictamen de la Comisión Informativa, y se abrirá período de información pública, por un plazo mínimo de 30 días (interesados presentar las reclamaciones y sugerencias oportunas). El Acuerdo de aprobación inicial, junto con el texto íntegro de la Ordenanza, se publicará en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Concluido el período de información pública, si se han presentado reclamaciones y/o sugerencias, deberán resolverse éstas, incorporándose al texto de la Ordenanza las modificaciones derivadas de la resolución de las alegaciones. La aprobación definitiva corresponde al Pleno.

*En el supuesto de no presentarse reclamaciones en relación con la aprobación inicial de la Ordenanza en el plazo de información pública, se entenderá definitivamente adoptado el Acuerdo hasta entonces provisional, extendiéndose por esta Secretaría la certificación que acredite la elevación a definitiva de la aprobación inicial.

*El Acuerdo de aprobación definitiva [*expresa o tácita*] de la Ordenanza, con el texto íntegro de la misma, debe publicarse para su general conocimiento en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el *Boletín Oficial de la Provincia*, tal y como dispone el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

*El Ayuntamiento ha de remitir a la Administración del Estado y al Departamento correspondiente de la Comunidad Autónoma, en el plazo de quince días desde la aprobación, copia del Acuerdo definitivo de aprobación y copia íntegra del texto de la Ordenanza o, en su caso, la certificación que

acredite la elevación a definitiva de la aprobación inicial, así como copia íntegra autenticada de los mismos.

3. De nuevo, por Providencia de Alcaldía, se especifican los motivos por los que es necesario aprobar la Ordenanza Municipal sobre la materia de que se trate, y en vistas al informe de secretaría anterior, se ordena que se publique en el portal web del Ayuntamiento Consulta Pública para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas. Asimismo, se ordena que tras la realización del trámite de consulta previa, por los Servicios Técnicos Municipales o Servicios Externos se redacte el proyecto de Ordenanza.

4. Anuncio en el portal web del Ayuntamiento de la Consulta Pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 133.1 Ley 39/2015 PACAP. En ella se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

la necesidad y oportunidad de su aprobación

los objetivos de la norma

las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Se dispone de un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, a contar desde el día siguiente al de publicación del anuncio de consulta pública en la web municipal, para que hagan llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados.

5. Se emite certificado de secretaría de todas las opiniones presentadas en la Consulta pública.

Dicho certificado contiene el número de registro de entrada de cada una de las opiniones, así como el nombre y apellidos de aquellas personas que las han efectuado.

Igualmente, se hace mención a aquellas opiniones emitidas fuera de plazo

6. Diligencia en la que se hace constar que ha sido finalizado y entregado por los Servicios Técnicos Municipales o Servicios Externos el proyecto de

Ordenanza Municipal reguladora de la materia de que se trate, habiendo sido tenidas en cuenta las opiniones expresadas en el trámite de Consulta Pública.

7. De nuevo Providencia de Alcaldía. Tras el informe de secretaria y visto el proyecto de ordenanza elaborado por los Servicios Municipales, en el que se han tenido en cuenta las aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública, se dispone que se emita Dictamen por la Comisión Informativa correspondiente en relación con la aprobación inicial de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate. De igual modo, se ordena que dicho Dictamen se eleve al Pleno de la Corporación para que se acuerde lo que se estime conveniente.

8. Dictamen de la Comisión Informativa. Vistas las actuaciones anteriores, en este Dictamen se propone al Pleno la adopción del acuerdo. En definitiva, dicho acuerdo supone aprobar inicialmente la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate (debe acompañarse la transcripción literal de la Ordenanza en cuestión). De nuevo se informa sobre el sometimiento de la ordenanza municipal al trámite de información pública y audiencia a los interesados, por el plazo mínimo de 30 días para que puedan presentar las reclamaciones que estimen oportunas, y que deberán ser resueltas. Se informa que de no presentarse reclamaciones en el plazo establecido, se considerará aprobada definitivamente sin necesidad de acuerdo expreso por el Pleno. Se acuerda la posibilidad de recabar 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. En último lugar, se faculta al Alcalde-Presidente de la Corporación para poder suscribir y firmar toda clase de documentos relacionados con el asunto.

9. Acuerdo de aprobación inicial por el Pleno. Se establece que el Pleno, a propuesta de la Comisión Informativa correspondiente, apruebe inicialmente la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate. *De igual modo que en el Dictamen de la Comisión Informativa debe acompañarse la transcripción literal de la Ordenanza en cuestión. Se acuerda someter la

Ordenanza municipal a información pública y audiencia a los interesados, en los términos expuestos anteriormente, así como recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. De nuevo se faculta al Alcalde-Presidente de la Corporación para suscribir y firmar toda clase de documentos relacionados con el asunto,

10. Diligencia emitida por el Secretario en la que se hace constar que el Pleno del Ayuntamiento, reunido en sesión, adoptó por mayoría (la que se trate en función de la materia), la adopción del acuerdo.

11. Escrito de emplazamiento para dar audiencia a los interesados, para que, examinen el expediente a los efectos de alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, en el plazo mínimo de 30 días a contar desde el siguiente al de la publicación del Acuerdo de aprobación inicial en el BOP.

12. Escrito de emplazamiento para recabar la opinión de las organizaciones o asociaciones. (En su caso*). *Podrá prescindirse este trámite 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.

Se solicita su opinión como organización o asociación que agrupa o representa a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se verán afectados por la norma y cuyos fines guardan relación directa con su objeto.

13. Anuncio en el Portal Web del Ayuntamiento (En su caso*). Elaborado el texto del proyecto de ordenanza se publica en el Portal Web del Ayuntamiento con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades durante el plazo *[mínimo treinta días establecido art. 49 LBRL]*.

14. Oficio de remisión al BOP. Se acuerda remitir el anuncio sobre la exposición al público del expediente inicial de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate, por el plazo mínimo de 30 días, para que se efectúe la publicación del anuncio en el BOP.

15. Anuncio en el BOP. Aprobada inicialmente la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate, por Acuerdo del Pleno, de acuerdo con los arts. 49 y 70.2 LBRL y 56 TRRL, se somete a información pública por el plazo mínimo de 30 días.

* Durante dicho plazo podrá ser examinado por cualquier interesado en las dependencias municipales para que se formulen las alegaciones que se estimen pertinentes. Asimismo, estará a disposición de los interesados en la sede electrónica del Ayuntamiento.

En el caso de no presentarse reclamaciones en el citado plazo, se entenderá definitivamente aprobado el Acuerdo de aprobación de la mencionada Ordenanza.

A partir de aquí, pueden darse **dos situaciones**:

- No hay alegaciones
- Si hay alegaciones

No hay alegaciones:

16. Certificado de secretaria que acredita la elevación a definitiva de la aprobación inicial. Tras constatar que el expediente de aprobación de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate ha permanecido expuesto al público y se ha procedido a dar audiencia previa, mediante anuncio en el tablón del Ayuntamiento y en el BOP, sin que durante el plazo establecido al efecto se haya presentado alegación alguna, debe entenderse definitivamente adoptado el Acuerdo hasta este momento provisional, de conformidad con el art. 49 LBRL.

17. Oficio de remisión al BOP (Aprobación definitiva). Se remite el anuncio relativo a la aprobación definitiva de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate, con el ruego de que se ordene su publicación en el BOP.

18. Anuncio en el BOP de aprobación definitiva. Se constata que tras no haberse presentado reclamaciones durante el plazo de exposición al público, queda automáticamente elevado a definitivo el Acuerdo plenario inicial aprobatorio de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate, cuyo texto íntegro se hace público, para su general conocimiento, dando así sentido al art. 70.2 LBRL. En el mismo se deja constancia de la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, contra el acuerdo adoptado, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación en el BOP de este anuncio (art. 46 LJCA).

19. Remisión a la Administración Estatal y Autonómica del certificado de secretaría que acredita la elevación a definitiva de la aprobación inicial de la ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate. Del mismo modo, se adjunta copia íntegra autenticada de la misma, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 65 LBRL.

Hay alegaciones:

20. Certificado de secretaría de las alegaciones presentadas. Se establece que el expediente de aprobación de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate ha permanecido expuesto al público durante el plazo mínimo de 30 días establecido. También ha sido sometido al trámite de audiencia por el mismo plazo. Así pues, durante estos plazos se han presentado en tiempo y forma un número determinado de observaciones. Se hace referencia al número de registro de entrada, y al nombre y apellidos de la persona que las ha presentado. De igual modo, se indica aquellas observaciones que han quedado fuera de plazo.

21. Informe técnico de las alegaciones presentadas. Tras la expedición del certificado de secretaría, se hacen constar las alegaciones que han tenido lugar, haciéndose un resumen del contenido de la alegación. Pues bien, el Servicio Técnico en este informe ha de considerar si procede la estimación/desestimación de la alegación, indicando los motivos que dan lugar a su

convicción. Tras resolver acerca de la estimación/ desestimación, ha de indicar cuales son las modificaciones sustanciales/ no sustanciales que deberían introducirse en el proyecto de ordenanza. Idéntico procedimiento ha de seguirse para resolver el resto de alegaciones presentadas.

22. Informe-propuesta (*de resolución) de secretaría de acuerdo con el art. 175 ROF. Se establecen los antecedentes de hecho en relación con el expediente relativo a la aprobación de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate. De los antecedentes de hecho se considera que el expediente ha seguido la tramitación establecida en la legislación aplicable, con lo que el secretario de la Corporación realiza la misma propuesta de resolución. En la propuesta se acuerda desestimar las alegaciones presentadas por los motivos expresados en el Informe Técnico de las alegaciones presentadas. Se estiman aquellas alegaciones, en base a los motivos contenidos en el Informe Técnico de las alegaciones presentadas. Se acuerda aprobar expresamente, con carácter definitivo, la redacción del texto final de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate una vez resueltas las reclamaciones presentadas e incorporadas a la misma las modificaciones derivadas de las alegaciones estimadas. En último lugar, se acuerda publicar dicho acuerdo definitivo con el texto íntegro de la ordenanza en el BOP y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, entrando en vigor según lo dispuesto en el art. 70.2 LBRL.

23. Dictamen de la Comisión Informativa. En el que se propone al Pleno la adopción del acuerdo. En efecto, se propone desestimar las alegaciones presentadas en relación con el expediente de aprobación de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate por los motivos expresados en el Informe Técnico de las alegaciones presentadas. Estimar las alegaciones presentadas en base a los motivos expuestos en el Informe Técnico de las alegaciones presentadas. Se acuerda aprobar expresamente, con carácter definitivo, la redacción final del texto de la Ordenanza municipal una vez resueltas las reclamaciones presentadas e incorporadas a la misma las modificaciones derivadas de las alegaciones estimadas. En último lugar, se

ordena que se publique el acuerdo definitivo con el texto íntegro de la ordenanza municipal en el BOP y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

24. Acuerdo del Pleno de aprobación definitiva. El Pleno, tras ver el informe-propuesta de secretaría y de conformidad con el art. 49 LBRL, adopta a propuesta de la Comisión Informativa correspondiente el Acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de ordenanza.

En dicho acuerdo deben desestimarse las alegaciones presentadas en relación con el expediente de aprobación de la ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate en función de los motivos expresados en el Informe Técnico de las alegaciones presentadas. Del mismo modo, deben estimarse las alegaciones presentadas en base a los motivos contenidos en el Informe Técnico.

Se acuerda aprobar expresamente, con carácter definitivo, la redacción final del texto de la Ordenanza municipal una vez resueltas las reclamaciones presentadas e incorporadas a la misma las modificaciones derivadas de las alegaciones estimadas. En último lugar, se ordena que se publique el acuerdo definitivo con el texto íntegro de la ordenanza municipal en el BOP y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, entrando en vigor según lo previsto en el art. 70.2 LBRL.

25. Se emite diligencia por parte del secretario de la Corporación para hacer constar que el Pleno del Ayuntamiento ha adoptado el acuerdo de aprobación definitiva de la ordenanza municipal.

26. Notificación a los alegantes del Acuerdo del Pleno, aprobatorio de la ordenanza municipal en cuestión. En dicha notificación se transcribirá íntegramente el contenido del acuerdo. Asimismo, se especifica que contra dicha acuerdo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ (CA en que se sitúe), en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación del anuncio. *Téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas, contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa

27. Oficio de remisión al BOP (Aprobación definitiva), en el que se adjunta el anuncio sobre exposición al público del expediente de aprobación definitiva de la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate con el ruego de que se ordene su publicación en el BOP.

28. Anuncio en el BOP de aprobación definitiva. Se hace referencia a que por acuerdo del Pleno se aprobó definitivamente la ordenanza municipal, por tanto, se publica a los efectos del art. 70.2 LBRL.

En el mismo anuncio se transcribirá íntegramente el contenido del acuerdo del Pleno de aprobación definitiva. También se transcribirá literalmente la Ordenanza municipal reguladora.

En último lugar, se especifica que contra el acuerdo del Pleno de aprobación definitiva podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación del anuncio.

29. Remisión del acuerdo de aprobación definitiva de la ordenanza a la Administración Estatal y Autonómica. Se remite el acuerdo aprobado por el Pleno Municipal por el que se aprueba definitivamente la Ordenanza municipal reguladora de la materia que se trate, así como copia íntegra autenticada de la misma. Con este trámite se da cumplimiento al art. 65 LBRL.

FUENTE: Modelo de expediente de Ordenanza del Ayuntamiento de Nules.

BIBLIOGRAFÍA

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL Y GIEURE LE CARESSANT, JAVIER, *Los reglamentos y ordenanzas locales. Estudio especial del reglamento orgánico*, Centro de Estudios DELTA, Valencia, 2000.

BELLO PAREDES, SANTIAGO A., *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Burgos, 2002.

EMBID IRUJO, ANTONIO, *La potestad reglamentaria de las Entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2018.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *Derecho Administrativo (Parte general)*, Tencos, Madrid, 2016.

SIERRA RODRIGUEZ, JAVIER, *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2019.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

ABAD LICERAS, JOSÉ MARÍA, «Ejercicio de la potestad reglamentaria por los ayuntamientos en ausencia de ley habilitante», disponible en Base de Datos LEFEBVRE:

https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=21C96457A43FCB99F4C03230ABAD5C57.TC_ONLINE02?

[producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=ejercicio%20de%20la%20potestad%20reglamentaria%20por%20los](https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=21C96457A43FCB99F4C03230ABAD5C57.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=ejercicio%20de%20la%20potestad%20reglamentaria%20por%20los)

[%20ayuntamientos#presentar.do%3Fnref%3D7D4F43A7%26producto%3DA%26fulltext%3Don](https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=21C96457A43FCB99F4C03230ABAD5C57.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=ejercicio%20de%20la%20potestad%20reglamentaria%20por%20los%20ayuntamientos#presentar.do%3Fnref%3D7D4F43A7%26producto%3DA%26fulltext%3Don) (fecha de la última consulta: 25 de marzo de 2020). El

Derecho Editores / Diario de Jurisprudencia El Derecho, 19 de octubre de 2004, nº 2048.

JAVALOYES DUCHA, MIGUEL, «La situación del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en el ordenamiento jurídico actual», disponible en Base de Datos: [https://](https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=BE315E6498ED066E66552EA6F89C29BA.TC_ONLINE02?)

online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=BE315E6498ED066E66552EA6F89C29BA.TC_ONLINE02?

[producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=potestad%20de%20autoorganizacion%20de%20las%20entidades%20locales#presentar.do%3Fnref%3D7DDF5E2E%26producto%3DA%26fulltext%3Don](https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=BE315E6498ED066E66552EA6F89C29BA.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=potestad%20de%20autoorganizacion%20de%20las%20entidades%20locales#presentar.do%3Fnref%3D7DDF5E2E%26producto%3DA%26fulltext%3Don) (fecha de la

última consulta: 17 de marzo de 2020). El Derecho Editores / Revista de

Derecho Local El Derecho, 1 de marzo de 2013, nº 6.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO Y VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ, «El alcance de la invalidez de la actuación administrativa», INAP, Madrid, 2017. Ponencia de CARMEN AGOUÉS MENDIZABAL, «La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos», disponible en Base de Datos VLEX:

<https://app.vlex.com/#WW/vid/701199689> (fecha de la última consulta: 14 de abril de 2020).

ORTEGA BERNARDO, JULIA, «Derechos fundamentales y ordenanzas locales», Capítulo 1, punto 2.2, *Las Ordenanzas como manifestación del poder normativo local con incidencia ad extra*, disponible en Base de Datos LEFEBVRE:

https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=5206D03E6B4853D5CB72CA11A87DA38E.TC_ONLINE02?

[producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=Derechos%20fundamentales%20y%20ordenanzas%20locales%2C%20ED#%2FpresentarMemento.do%3Fnref%3D7dfdbbac%26producto](https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=5206D03E6B4853D5CB72CA11A87DA38E.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=Derechos%20fundamentales%20y%20ordenanzas%20locales%2C%20ED#%2FpresentarMemento.do%3Fnref%3D7dfdbbac%26producto)

[%3DUNIVERSAL%26idFragmento%3DA177%26marginal%3DA177%26rnd%3D0.930068370359173%26idConsultaActiva%3D3%26fulltext%3Don](https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=5206D03E6B4853D5CB72CA11A87DA38E.TC_ONLINE02?producto=UNIVERSAL&orden=relevancia&universal=Derechos%20fundamentales%20y%20ordenanzas%20locales%2C%20ED#%2FpresentarMemento.do%3Fnref%3D7dfdbbac%26producto%3DUNIVERSAL%26idFragmento%3DA177%26marginal%3DA177%26rnd%3D0.930068370359173%26idConsultaActiva%3D3%26fulltext%3Don) (fecha de la última consulta: 20 de febrero de 2020).

JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional

STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre de 1989 (ECLI:ES:TC:1989:214) (BOE núm 10, de 11 de enero de 1990), p. 67.

STC núm 145/2012, de 2 de julio de 2012, (ECLI:ES:TC:2012:145) (BOE núm. 181, de 30 de julio de 2012), p. 10.

STC núm. 143/2013, de 11 julio de 2013, (ECLI:ES:TC:2013:143) (BOE núm. 183, de 01 de agosto de 2013) p. 11.

STC núm. 233/1999, de 16 de diciembre de 2000, (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2000), (ECLI:ES:TC:1999:233) FJ IX.

Tribunal Supremo

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª) núm. 186/2005, de 20 enero de 2005, (ECLI: ES:TS:2005:186), p.5.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 4º) núm. 2600/2013, de 21 de mayo de 2013, (ECLI: ES:TS:2013:2600), p. 5.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª) núm. 2998/2014, de 7 de julio de 2014, (ECLI: ES:TS:2014:2998), p. 3.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª) núm. 6037/2009, de 7 de octubre de 2009, (ECLI: ES:TS:2009:6037), p. 2.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª), núm. 2339/2015, de 22 de mayo de 2015, (ECLI: ES:TS:2015:2339), p. 3.

STS (Sala de lo Contencioso Sección 7ª) núm 693/2013, de 14 de febrero de 2013, (ECLI: ES:TS:2013:693), p. 16.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª) núm. 418/2019, de 17 de diciembre de 2019, (ECLI: ES:TS:2019:4148), p. 14.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª) núm. 2985/1998, de 11 de mayo de 1998, (ECLI: ES:TS:1998:2985), p. 3.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª) núm. 720/2010, de 22 de febrero de 2010, (ECLI: ES:TS:2010:720), p. 5.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª) núm. 3034/2010, de 11 de junio de 2006 (ECLI: ES:TS:2010:3034), p. 3.

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª) núm. 7308/2008, de 19 de noviembre de 2008, (ECLI: ES:TS:2008:7308), p. 18.

Tribunales Superiores de Justicia

STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª), núm. 581/2015, de 6 de febrero de 2015, (ECLI: ES:TSJCV:2015:581), p. 3.

STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª), núm. 6243/2017, de 2 de septiembre de 2017, (ECLI: ES:TSJCV:2017:6243), p. 3.

NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS

Código Civil, publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889.

Constitución Española de 1978.

Carta Europea de la Autonomía Local, Estrasburgo, 1985.

Circular 3/2019, de la Generalitat Valenciana, Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

Plan General de Ordenación Urbanística de Cajar, Granada, 2004.

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.

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.

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

RESUMEN EN INGLÉS / SUMMARY IN ENGLISH

THE REGULATORY POWER. SPECIAL REFERENCE TO LOCAL AUTHORITIES.

The concept of regulatory power is understood as the power that enables Public Administrations to participate in the formation of the legal system through general secondary regulatory provisions, subordinate and inferior to the law. Those have the purpose of regulating the actions of its members and relations with citizens, as well as the way of providing public services.

II. CONSTITUTIONAL ANCHORAGE OF THE LOCAL AUTHORITIES. THE AUTONOMY LOCAL AS A FOUNDATION OF ITS REGULATORY POWER.

It is necessary to specify the situation that the local entities occupy in the regulation constitutional on the basis of articles 137, 140, 141 and 142 SC (Spanish Constitution), granting autonomy to municipalities, provinces and islands for the management of their respective interests.

1. Instruments that support and enable the existence of local authorities.

According to the principle of territorial decentralization of article 103.1 SC, as vertical distribution of powers formula, decentralized authorities are attributed the responsibility for the exercise of administrative activities and provision of public services. Therefore, the principle of decentralization is conceived as an legal authorization instrument of functions and powers of the State with respect to the local authorities. Ultimately, this involves the transfer of powers or functions of the State administration to the other lower public administrations, ensuring a real space of intervention.

2. Role of local autonomy in the Spanish Constitution.

The Spanish Constitution, in its 2nd Act of Title VIII, guarantees the autonomy of municipalities, provinces and islands for the management of their respective interests. In this way, it can be affirmed that the local normative power finds its foundation in autonomy constitutionally recognized.

We understand the principle of local autonomy as the faculty of each local authority to act or participate autonomously in the management of their own interests, within the scope of their respective powers, assuming the performance of functions and the management of those services entrusted to them.

However, the aforementioned local autonomy is subordinate to the powers of the State and Autonomous Communities, for the simple reason that local authorities must comply with the laws emanating from both.

Likewise, we understand local autonomy as the result of the territorial distribution of power, from which a normative capacity for local entities is deduced, allowing them to intervene in whatever matters affect them, always having a scope of political decision.

The autonomy recognized to the municipalities, provinces and islands has to be defined by the legislator, constituting the law, the framework and field of action of local autonomy.

3. The local interest as a principle of empowerment of the rules dictated by the Local Authorities.

Local Authorities are required to have all the competences that are necessary to satisfy their respective interests. It can be affirmed that the local interest will be that which is not state or autonomous, based on the exclusive criteria. It is a public interest and in relation to a community that assumes it as its own.

In the act 25 LBRL (Law Regulating the Bases of the Local Regime) it is specified the local interest and, therefore, the scope of action of the local entities.

The concept of respective interest fulfills a guiding function, since it requires the legislator equip local authorities with all the necessary powers to be able to manage them.

III. GENERAL LEGAL REGIME OF THE MUNICIPAL REGULATORY POWER AND LEGAL CONSEQUENCES OF THE REGULATORY POWER OF LOCAL ENTITIES

1. Local entities with regulatory authority

The act 4.1.a) LBRL (Regulatory Law of the Bases of the Local Regime) establishes that in their capacity as public administrations of a territorial nature and within the sphere of their powers, it corresponds to the municipalities, provinces and Islands, the regulatory power and self-organization. However, this does not mean that they can regulate or order everything, since they must have competence or attribution on the subject matter of the regulation, in accordance to the act 25 LBRL, which attributes a broad capacity for action in various matters.

It should be noted that the regulatory power of the provinces and islands is much less than that of the municipal, since the latter have the capacity to intervene in cases more extensive than those attributed by law.

2. Agencies that exercise it and established quorums

The competence for the approval, modification or repeal of the local ordinances and the organic regulation correspond to the Plenary Session of the City Council as to the Provincial Deputation, as thus provided in the acts 22.2.d), 33.2.b), 47.1 and 2, 49, 123.1.c) and d) LBRL. The aforementioned competition is not delegable, except for municipalities with large populations.

Likewise, it should be noticed that the special quorum or the favorable vote of the absolute majority of the legal number of members of the Corporation is required for the final approval and modification of the organic regulations, and for all those agreements that the law determines in article 47.2. .f) LBRL. On the other hand, for the approval of the remaining agreements, a simple majority of the members present will suffice, in which the affirmative votes are more than the negative ones.

3. Outline of the processing of the approval of regulations and ordinances

The administrative procedure for preparing and approving local regulations and ordinances is regulated in article 49 LBRL. It is the appropriate instrument to guarantee that the elaborated norm is in accordance with current legislation.

If we take what the act 49 LBRL says literally, three phases that must be followed for the preparation and approval of local regulations are detected.

Note that prior to the writing of the text, appropriate studies and consultations must be carried out in order to guarantee the correctness and legality of the rule. Likewise, it highlights the obligation to request reports, specifically, and the opinion of the corresponding Informative Commission and the report of the Secretariat.

The local regulations that are adopted will come into force in accordance with the provisions of article 70 LBRL once the complete publication of the text has taken place and the period of 15 working days provided for in article 65.2 LBRL has elapsed.

3.1. Treatment of citizen participation in the elaboration of norms of the local Administration.

There are of a special importance the procedures for prior public consultation and hearing and public information in the procedure for drawing up regulations, ordinances or other administrative provisions of a general nature, since these are essential guarantees in these procedures, the omission of which nullifies the full right of the same. We must attend to the LPAC (Law of the Common

Administrative Procedure of Public Administrations), which includes the two procedures for citizen participation.

The public consultation is located at the beginning of the procedure, and with it it is sought that citizens can assess the opportunity of the existence or not of a norm, and guide it before the content of the text is delimited.

The audience and public information consists of giving an audience to the affected citizens, to then collect as many additional contributions as may be made by other persons or entities. Likewise, certain freedom is recognized to determine who to seek, at the request of the Administration, directly the opinion of the organizations whose representation of affected persons is recognized by law, or whose purposes are related.

Thus, we can affirm that public consultations focus on those potentially affected, be they citizens or representative organizations, while in the audience and public information, there seems to be a greater willingness to collect opinions.

In short, participation in the elaboration of standards is materialized through the contributions that entities and individuals make in said procedures.

4. Limits of the regulatory power

The exercise of the regulatory power of local entities as discretionary power, to be legitimate, must be carried out within a double series of limits (formal and material) of exercise whose control corresponds to the courts.

The formal limits are constituted by the competence to exercise the regulatory power, the regulatory hierarchy and the elaboration procedure that must be followed.

The material limits make reference to the respect to the general principles of the Law, the observance of the own limits of the discretionary power, and the performance within the regulatory matter.

IV. Position of the Municipal Regulations and Ordinances in the legal system

1. The relationship of the Regulations and Ordinances with the law. The principle of normative hierarchy.

The regulatory power of local entities will be understood as valid when it respects the framework provided by the laws, and when it acts within its respective sphere of competence, in accordance with Article 9.1 SC, which enshrines the principle of hierarchy. However, and due to the fact that the SC has not defined in a concrete way the scope of autonomy that corresponds to the local entities, it must be defined through the laws, so we will be confronted by a relationship of subordination of the regulations and local ordinances against the laws. Other times, they behave with respect to the law in a relationship of execution of its contents, and on other occasions they limit themselves to developing the powers established in art. 25 LBRL. Thus, the relationship of the local regulation with the law will depend on the existence of the reservation of law, and if it exists, on the scope of it.

2. Linking the regulatory power of local entities

Local entities, within the scope of their powers, can autonomously establish their own regulations, provided that they do not contradict or violate the provisions of a norm with the rank of law. This is what is known as a negative link of local regulations and ordinances to the law, and supposes admitting the modulation of the principle of legality, making unnecessary the prior legal authorization for the exercise of local regulatory power. And if this were not so, it would mean denying them the exercise of the regulatory power that they have recognized in article 4.1.a) LBRL, as the main manifestation of the principle of local autonomy enshrined in the SC.

3. Scopes of competence

3.1. Regulations / Ordinances

The law has not established any differentiating feature to know when we will be in front of one or the other. In order to differentiate them, we have to start from the exclusive criterion, according to the majority explanation of the doctrine. We will refer to the local ordinances as those administrative provisions of a general nature, of a lower rank than the law, and which have a willingness to have an impact ad extra vis-à-vis the entity from which they emanate, or in the same way, with a vocation to produce effects vis-à-vis third parties, creating rights and obligations. While we will use the word regulation to refer to the rules of self-organization and functioning of the services of the entity that dictates them, tending to produce effects in their internal relations or within the local administrative organization itself.

3.2. Municipal Organic Regulations (Self-organizing power)

It should be noted that the power of self-organisation is inherent to the autonomy guaranteed by the SC in Article 137, and Article 6.1 CEAL (European Charter of Local Self-Government).

a) Concept

We can understand the ROM (Municipal Organic Regulations) as that local regulation in which are regulated, based on the autonomy guaranteed by the EC, the elements that have to do with the organization and internal functioning of the governing bodies of the local entities, taking into account their predetermination by the basic state regulation and the one of development of the ACs (autonomous communities), LOREG (Organic Law of the General Electoral Regime) and the Regulation of Organization, Functioning and Legal Regime of the Local Corporations (ROF).

b) Classification

ROMs are classified according to the local authority that dictates them, and according to the content of the ROM itself.

c) What can you regulate?

The material scope of the ROM can cover: from the organisational regime of the corporation/deputation, and the functioning and attributions of the obligatory and complementary bodies (Plenary, Local Government Board, informative committees or study, report and consultation bodies, Special Committee on Suggestions and Complaints, Special Accounts Committee), to the Statute of the members of the Corporation through the Municipal Political Groups (acquisition, suspension and loss of office, incompatibilities, rights, duties, lack of attendance, rights of the Municipal Political Groups, the Register of interests: organization of the Registry, obligation to declare, publicity of the Registry), and the articulation of the right of information of the citizens and of the citizen participation.

d) Processing of ROMs

The approval procedure must follow the procedures established in article 49 in relation to 70.2 of the LBRL with a minimum period of public information of 30 days and full publication of the approved text in the BOP (official gazette of the province) for its entry into force after 15 days from the sending of the adoption agreement to the Autonomous Community and State Administration to formulate a request for the annulment of the regulation or any of its provisions.

e) The situation of the ROF of the local entities in the current legal system

The ROF has been displaced by the autonomous rules on local regime and by the organic regulations that the local entities have. In spite of its scarce application, the ROF has contributed to making good contributions, such as the regulation of the operation of the necessary bodies of the local authorities,

specifically the requirements that must be met for the holding of the plenary sessions, the rules of the agreements submitted for debate and voting, the means necessary for control and supervision, and the contents that must be incorporated in the minutes that are issued.

3.3 Tax ordinances

a) Local taxing authority and its extension

The article 133.2 SP establishes the derivative and non-original nature of the local authority to establish and demand taxes, which is recognized in Article 4.1.b) LBRL. Therefore, the local ordinances will be the regulatory norms that will complete the legal provisions developing the regulation of the taxes, with total subjection to the TR LRHL (Consolidated text of the Law Regulating Local Treasuries) and the LGT (General Tax Law).

b) Kinds of tax ordinances

According to the article 15.3 TR LRHL, a distinction is made between two types of tax ordinances: those that regulate the elements of the different types of taxes, whether they are taxes, rates or special contributions; and those that, in accordance with article 12.2 TR LRHL, regulate the management, settlement, inspection and collection of the local taxes that are to be levied. It should not be forgotten that interpretative and clarificative provisions may be issued in relation to the ordinances to be issued.

c) Development, publication and the entry into force

The tax ordinances must be adjusted in their approval and processing to the provisions of articles 15 to 19 TR LRHL, 107 and 111 LBRL.

It is important to highlight that, except for taxes of a mandatory nature, the establishment of the remaining taxes requires the adoption of two simultaneous agreements, one relating to the approval of the imposition or suppression of the

tax and the other relating to the approval of its arrangement in the corresponding tax ordinance.

Unlike the rest of the local regulations and ordinances, and by express reference to articles 17.4 TR LRHL and 107.1 LBRL, the final resolutions adopted in relation to the tax ordinances must be published in the BOP (Official Gazette of the Province), and come into force and be applied from that moment on, unless another date is indicated in the ordinances.

3.4 Reference to construction or building regulations and environmental regulations

The purpose of the construction, building or land use ordinances is to complete the urban planning contained in the planning instruments. They are dedicated to regulating the morphological, aesthetic and other conditions that are required for the authorization of construction and building acts.

On the other hand, the environmental ordinances serve the purpose of disciplining industrial, service or commercial activities that may have an environmental impact.

With regard to the procedure of elaboration, both are subject to the procedure regulated by article 49 LBRL.

V. CONTROL OF REGULATORY POWER

It is for the judges and courts to control the regulatory power in accordance with Article 106 SC. That review must consist of compliance with the formal and material limits to which the exercise of regulatory powers is subject.

Article 6 LOPJ (Organic Law on the Judiciary), orders judges and courts to disregard in any proceedings the rules that do not conform to the law. As a consequence, this will lead to the declaration of nullity of the rule that does not conform to law. To carry out the declaration of invalidity of the regulation or local ordinance, this will be done through the mechanisms of appeal (direct or indirect) or challenge before the contentious-administrative jurisdiction and the question of illegality regulated in the LJCA (Law of Contentious-Administrative

Jurisdiction), or through the ex officio review procedure contained in the LPAC (Law of Common Administrative Procedure of Public Administrations).

It is important to note the question of the subjects entitled to file a challenge. In effect, article 19 LJCA contains a list of all those subjects entitled to challenge regulations and ordinances in the contentious-administrative jurisdictional order, empowering persons who hold a legitimate right or interest, as well as associations, corporations, and other groups and entities that are authorized to defend collective rights and interests.

By way of conclusion, we affirm that the exercise of regulatory power by local entities is the necessary instrument for them to be able to carry out their activities and impose rights and obligations on citizens, always in full compliance with the legal provisions emanating from the State and the Autonomous Communities. I would also like to point out that the broad expansion of regulatory power reflects the crisis in the law as a result of the use of bad legislative techniques and the use of these techniques for propaganda or partisan purposes.