

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO: A) *El Reglamento en la doctrina y en la Historia.* 2. ENCUADRAMIENTO DEL TEMA: Los reglamentos son normas jurídicas que encuentran su fundamento y que se encuadran en el ordenamiento jurídico.—3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. B) *El Reglamento municipal en el Derecho positivo.*—4. LA COMPETENCIA NORMATIVA MUNICIPAL: 4.1 Calidad de la competencia normativa municipal. 4.2 Instrumentación de la competencia normativa municipal. Clases de reglamentos municipales.—5. PROCEDIMIENTO APROBATORIO DE REGLAMENTOS Y ORDENANZAS MUNICIPALES: 5.1 La aprobación municipal. 5.2 La información pública. 5.3 El trámite gubernativo. 5.4 La publicación del Reglamento. 5.5 La impugnación del Reglamento Municipal.—6. LA EFICACIA JURÍDICA DEL REGLAMENTO MUNICIPAL.

1. PLANTEAMIENTO

Con el nombre de autonomía, dice GARRIDO FALLA (1), se conoce la facultad de determinados entes de dictar normas jurídicas de carácter general. Y como nuestros Ayuntamientos tienen atribuida competencia para dictar normas de este carácter, se debe afirmar que tienen autonomía. Es más, un ligero encuentro histórico nos muestra que esta potestad normativa ha sido una constante para nuestras entidades municipales.

Pero la autonomía municipal ni se ha mantenido de manera estable en nuestros cuadros legales, ni se puede asegurar cara al futuro su misma supervivencia. Desconcierta examinar cuán pocas son las sentencias que el Tribunal Supremo ha dictado para enjuiciar de forma directa la validez de Ordenanzas municipales.

¿Cuál es el posible contenido de las normas autonómicas; qué controles autorizantes o aprobatorios surgen ante las facultades autonómicas; cuál es el valor jurídico que el Derecho positivo concede a las disposiciones emanadas del poder autonómico municipal?

La expresión y el pulso de la vida jurídica, que nos contesta estas incógnitas, es la Jurisprudencia. Tras el examen de esas pocas sen-

(1) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, sexta ed., Madrid, 1973, Ed. Instituto Estudios Políticos, p. 290.

tencias podremos afirmar que el contenido de la facultad autonómica municipal es hoy tan reducido que casi no existe. Afirmación que se intentará justificar como punto de partida de un montaje que apunta a la necesidad de un fortalecimiento del poder autonómico, y que sugiere medios y modos para lograrlo.

2. ENCUADRAMIENTO DEL TEMA: LOS REGLAMENTOS SON NORMAS JURÍDICAS QUE ENCUENTRAN SU FUNDAMENTO Y QUE SE INTEGRAN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

2.1 El Derecho, antes de ser norma, estaba anclado en una organización social. Allí donde hay organización, hay Derecho. Este se positiviza cuando el medio social se agiganta y es insuficiente para asumir de manera espontánea el compromiso de atender el orden social.

Si dialécticamente alcanzamos y justificamos de esta forma al Derecho positivo, y con él y por él a la Organización positiva, al Poder público, parece que históricamente encontramos en nuestro medio realizada esta idea, en la construcción de Rousseau y en el Estado que surge de la Revolución francesa.

La voluntad general, o mejor la voluntad social, se manifestará (2) en el Parlamento que dictará las leyes; que un Gobierno ejecutará y cuidará, y que un estamento judicial salvará cuando sean erosionadas en los conflictos de intereses que se planteen.

El Poder sólo debe limitar la libertad mediante leyes emanadas de esa voluntad general —en definitiva la depositaria del orden y del interés «social»—. La voluntad social se nos aparece así, paradójicamente, como una excepción a la libertad. La Ley no debe olvidar su origen en la voluntad social y la excepcionalidad de su razón de ser, pues cuando el Poder se extralimita peligra en su legitimidad.

2.2 Esta construcción ha entrado en crisis. El Parlamento, las Cortes, son materialmente incapaces de legislar todo lo que se precisa regular en el moderno Estado intervencionista, sea de corte capitalista o de corte socialista. Las normas jurídicas tienden a multiplicarse. Y si hasta hace poco era suficiente para entender la existencia y dinámica del Poder, el esfuerzo dialéctico antes indicado, hoy día se precisa:

a) De un primer esfuerzo imaginativo para comprender una ficción legal: la de considerar que hay actos del Gobierno que se con-

(2) La voluntad general, o social, es una expresión que utilizamos para expresar la manifestación de la voluntad de la comunidad. Lo que permite cualquier tipo de sociedad concreta. Será la instrumentación de esa voluntad general la que manifestará y ofrecerá a ésta con un contenido determinado; le dará instrumentos, una carga política específica y posibilitará cualquier planteamiento abierto al pluralismo jurídico.

sideran legitimados como si hubieren emanado de la voluntad general o social, actos del Gobierno con valor de Ley formal, mediante unos mecanismos de contacto con el legislativo que son, en nuestro Estado, la delegación y la ratificación.

b) Y de un segundo esfuerzo imaginativo. Hemos dejado la ley formal—Ley de Cortes, Decretos legislativos y Decretos-leyes—y contemplamos un conjunto de disposiciones dictadas por el Gobierno—sea Gobierno general, local o institucional—que no son leyes formales, pero que, digamos, se asimilan a éstas; no sólo porque el Poder las hace obligatorias para los administrados, cuya libertad limitan, sino porque su vigencia no se agota con su cumplimiento, y porque no regulan un acto sino una materia, el interés público.

Ciertamente, integrar los Reglamentos dentro de las ideas en las que hemos asentado la legitimidad de la ley exige ese doble esfuerzo imaginativo. Podemos incluso preguntarnos si el omnipresente Reglamento está liquidando el fundamento jurídico de nuestro orden jurídico público.

Baste aquí por afirmar que los Reglamentos constituyen, por su fecundidad, un fenómeno de primera magnitud para el Derecho Administrativo actual, que de momento debemos situar fuera y subordinarlo al concepto de Ley formal.

2.3 En esta subordinación encontramos la legitimación del Reglamento. Hay una clasificación que distingue entre Reglamentos ejecutivos e independientes, y que considera que aquéllos son los que desarrollan una Ley preexisten mientras que éstos se dictan sin Ley formal que les preceda y legitime. Los Reglamentos ejecutivos encuentran, pues, su legitimación en la Ley que desarrollan. Por su parte, los Reglamentos independientes deben buscar su legitimidad, en defecto de Ley, en la misma esencia de la Ley, es decir, en la «voluntad social». De este planteamiento nos interesa en este momento sacar dos conclusiones:

a) Que los Reglamentos que no desarrollan una Ley preexistente, o que no se anclan directamente en la «voluntad social», carecen de legitimidad, y el Derecho positivo no debe permitirlos.

b) Que los Reglamentos independientes tendrán un campo de acción más o menos amplio, según sea el contenido concreto que el orden jurídico-público de un país conceda a la idea de «voluntad social». En todo caso, en una voluntad de este carácter, definidora de intereses de grupo o colectividad, encuentra su fundamento el llamado poder estatutario. Capacidad de regular un ente su propia existencia y su organización, dentro de un contexto determinado. Como el Estatuto de los Estados se denomina Constitución, el uso jurídico viene a limitar la idea de Estatuto a la capacidad de autonormarse entes

públicos menores, dentro de la superior organización estatal (3). La existencia de este tipo de Reglamentos independientes dentro del marco bosquejado por el Ordenamiento jurídico superior modula la mayor o menor capacidad jurídica de estos entes públicos menores.

2.4 Resaltemos que la juridicidad del poder reglamentario, y por encima incluso de los indicados «esfuerzos imaginativos», encuentra su última razón en la misma naturaleza y necesidad de las organizaciones. Dice GARCÍA DE ENTERRÍA (4) que toda organización tiene capacidad de autonormarse, de regular las relaciones que se producen en su seno. Prima siempre el valor jurídico de las organizaciones espontáneas de la sociedad. Porque si la Ley positiva, el Poder, encuentra su razón de ser en la existencia de unas organizaciones originales o espontáneas que instrumentan una voluntad general o social, se debe convenir que son éstas siempre las últimas depositarias de la juridicidad de los actos y de las relaciones del hombre. Como dice la exposición de motivos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, lo jurídico... se extiende a los principios y a la normatividad immanente en la naturaleza de las instituciones.

2.5 Pero si el fundamento del Reglamento, obliga a un importante esfuerzo imaginativo, su calificación jurídica dentro del marco del Derecho positivo, ofrece por el contrario una contestación satisfactoria y definitiva en la doctrina.

GALLEGO (5) por una parte y respecto al concepto de Reglamento en la doctrina, señala: que la Ley es la manifestación primaria del poder normativo del legislativo, y el reglamento del poder normativo del ejecutivo-gobierno en el Estado moderno. ENTRENA (6) nos marca que el Reglamento consiste en un acto normativo dictado por la Administración en virtud de su competencia propia. GARRIDO (7) indica que es toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinado a la Ley. GARCÍA DE

(3) Una cosa es «Estatuto», o norma dictada por el propio ente menor que regula su constitución, y cosa distinta denominaciones como la de «Estatuto de régimen local», con la que se hace referencia a norma dictada por el ente mayor y referida a la constitución y gobierno del ente menor.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1974, p. 141.

(5) GALLEGO: *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*, Ed. Instituto Estudios Administrativos, Madrid, 1971, p. 357.

(6) ENTRENA: *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1974, página 90. El dinamismo de esta figura se subraya, no en los Reglamentos que ejecutan Leyes, sino en los Reglamentos autónomos. Un estudio sobre el Reglamento autónomo en la Administración Central, de especial calidad, es el de CLAVERO ARÉVALO en el número 82 de esta REVISTA, de 1960, pp. 9 y ss., titulado «*Existen Reglamentos autónomos en el Derecho español?*». Seguramente el estudio más reciente es el de GARCÍA DE ENTERRÍA *Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario*, comentario jurisprudencial publicado en la «Revista Civitas de Derecho Administrativo» núm. 5, de 1975, pp. 203 y siguientes.

(7) GARRIDO: *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Instituto Estudios Políticos, Madrid, 1973, p. 273.

ENTERRÍA (8) dice que se llama Reglamento a «toda norma escrita dictada por la Administración».

Por otro lado, también parece terminante la postura doctrinal sobre el papel que el Reglamento juega dentro del ordenamiento jurídico. La calidad que se atribuya al Reglamento determina en definitiva su conceptualización dentro del Derecho administrativo, y consiguientemente condiciona los montajes tanto de sus procesos aprobatorios como de sus limitaciones, de su eficacia y de la misma posibilidad y medios para su impugnación jurisdiccional.

ENTRENA (9) dice que el lugar sistemático de los Reglamentos se encuentra en el campo de las fuentes del Derecho administrativo. BAENA (10) al examinar el valor jurídico de las Instrucciones y Circulares, afirma que los Reglamentos son, desde luego, fuentes del Derecho administrativo. DE LA VALLINA (11) considera a los Reglamentos en general y a los de la Administración local en particular, como normas jurídicas que forman parte de un sistema normativo, y por lo tanto dentro de la teoría de las fuentes de producción del Derecho objetivo.

Radical postura discordante, encontramos en la sugestiva posición de BOQUERA (12) para quien los Reglamentos y por consiguiente las Ordenanzas, no forman parte integrante del Ordenamiento jurídico. Dice que en éste tienen su origen, por cuanto el poder reglamentario es una creación de las Leyes, y a él deben conformarse para existir y desplegar su eficacia. Pero añade, «la naturaleza jurídica de los reglamentos es la misma que la de las resoluciones administrativas. Es decir, que reglamentos y resoluciones no son más que especies del género actos administrativos».

La postura de BOQUERA nos obliga a repensar de nuevo el fundamento del Reglamento. Dialécticamente lo habíamos alcanzado y comprendido partiendo del voluntarismo rousseauiano. Formalmente debemos replantearnos la cuestión, pues BOQUERA, partiendo de los poderes del Estado y en una notable disquisición formal montada en el entorno del artículo 22,3 d) de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que prohíbe delegar la facultad ministerial de dictar disposiciones de carácter general, tras afirmar, que por debajo del nivel ministerial no existe en España reconocida potestad reglamentaria alguna, apoyado en la redacción del artículo 1.º de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, concluye

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1974, p. 107.

(9) ENTRENA: *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1974, página 91.

(10) BAENA: *Instrucciones y Circulares como fuente del Derecho Administrativo*, núm. 48 de esta REVISTA, 1985, p. 119.

(11) VICENTE DE LA VALLINA: *Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales*, «Revista Estudios Vida Local» 176, 1972, p. 604.

(12) BOQUERA: *Los límites del poder de Ordenanza*, «Revista Estudios de la Vida Local» 160, 1968, p. 508.

impecablemente por declarar que las disposiciones de la Administración o Reglamentos, no son elementos integrantes del Ordenamiento jurídico. Añade, que esta Ley sitúa en un plano al Derecho u Ordenamiento jurídico y, en otro, a los actos y a las disposiciones administrativas (13).

Esta posición no parece aceptable en su concreta construcción (14), que termina por afirmar que entre las Ordenanzas y los componentes del Ordenamiento jurídico no existe una subordinación jerárquica, sino una subordinación que podemos llamar existencial.

Con el mismo apoyo legal que BOQUERA, BAENA (15) busca en la deficiencia del texto legal referido, no la base de una construcción doctrinal, sino la laguna que posibilita una construcción realista. Dice que existe una antinomia en la Ley de Régimen Jurídico a propósito de la potestad reglamentaria de las autoridades inferiores al ministro, que frente al comentado artículo 22.3 d) está reconocida en los artículos 23 y 29 del propio texto. Sobre la integración del Reglamento en el Ordenamiento jurídico, busca el jurista la armonía y la encuentra con la teoría de la norma habilitante, abriendo la interrogación respecto al rango de esta norma y a la posibilidad de una atribución tácita de la misma.

El tema, sin embargo, no está cerrado. Y el mismo BAENA al resaltar la contradicción del texto legal, nos invita a insistir en el tema en busca de fórmulas aptas para el legislador.

2.6 Para nosotros, el problema de la integración del Reglamento dentro del Ordenamiento jurídico, debe ser una consecuencia de su fundamento. Si éste lo encontráramos en la subordinación del Reglamento a la Ley o a la voluntad general, habremos de convenir con BOQUERA, que el Reglamento no es una Ley (puesto que está subordinado a ella) (16). Por otra parte, tampoco es un acto administrativo general; porque aunque el Reglamento es un acto dictado por la Administración, no se agota con su cumplimiento, ya que tiene una vocación superior; se dicta por la Administración, pero se independiza de la misma; al obligar en su cumplimiento a la misma Administra-

(13) BOQUERA: *Derecho Administrativo*, Ed. Instituto Estudios Administración Local, Madrid, 1972, p. 129.

(14) Construcción que incluso nos parece confusa en alguna cuestión fundamental, como es la nota que diferencia el acto normativo del que no lo es. Dice BOQUERA en su *Derecho Administrativo*, p. 119, que ahora definir a las leyes por su generalidad resulta irreal. Extraña contrastar esta afirmación con la que se lee en su trabajo *La publicación de las Ordenanzas locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», p. 238: «Lo general tiene para el Derecho una trascendencia que con frecuencia se olvida». O la que expresa en su trabajo *Los límites del poder de Ordenanza*, p. 514, cuando dice que las disposiciones generales que adopte el Estado deben ser generales con respecto a todos los Municipios o en un grupo indeterminado.

(15) BAENA: *Instrucciones y Circulares como fuente del Derecho Administrativo*, núm. 48 de esta REVISTA, p. 123.

(16) GARCÍA DE ENTERRÍA dice en su *Curso de Derecho Administrativo*, p. 113, que el Reglamento no es ni una Ley material ni un acto administrativo general; es decir, sin duda, dice el autor, un *quid novum* frente a esas dos instancias más comunes y conocidas

ción, tiene un valor innovador del ordenamiento jurídico (17), con lo que se diferencia del acto general.

El Reglamento es, pues, una categoría jurídica distinta de la Ley y del acto general. Constituye una categoría jurídica propia, de naturaleza normativa, cuyo encaje dentro del Ordenamiento jurídico positivo, si en algunos niveles orgánicos no aparece con claridad, habrá que forzarlo con técnicas como la explicada de BAENA, porque la fuerza de las cosas, en nuestro caso la fuerza de la comunidad municipal, debe dirigir en el esfuerzo doctrinal.

Al conceder al Reglamento un tratamiento singular dentro de las fuentes del Derecho administrativo, se posibilita su consideración específica y propia, y se abre el camino a una mejor explicación de su naturaleza, que permita su comprensión como fuerza y fuente jurídica espontánea, al margen, aunque con subordinación, a las fuerzas normativas emanadas del poder legislativo.

2.7 Nos habla VILLAR PALASÍ (18) de la convencionalidad de los criterios positivos. Y, ciertamente, resulta peligroso montar una construcción de Derecho administrativo, o de la teoría de sus fuentes, sobre unos inventados y hieráticos esquemas. Si aceptamos el origen contingente y la naturaleza variable del Derecho administrativo, habrá que convenir que lo que se entiende o debe entender por «voluntad general o social» se define y se concreta en cada país, en cada momento histórico; e igual variabilidad se predica, consiguientemente, de sus fuentes jurídicas. La interpretación de la necesidad social, la instrumentación de la voluntad general, y la articulación de fuentes jurídicas, corresponde a los juristas de cada momento histórico. Si al jurista le corresponde captar el fenómeno social y montar los instrumentos jurídicos que, respetando la «voluntad general o social», mantengan y fomenten el Orden social (19); parece incuestionable que hoy día nuestro medio social preconiza un Estado intervencionista (20) y que la existencia de éste, exige de un ágil poder reglamentario innovador del orden jurídico. Poder subordinado a las normas jurídicas dictadas directamente por el órgano depositario de la voluntad social; pero con origen en el valor jurídico de la misma

(17) ENTRENA, en *Curso de Derecho Administrativo*, p. 93, dice que la vocación del acto de incorporarse al ordenamiento jurídico en el que se introduce alguna innovación es lo que define al acto normativo. Es decir, su permanente fuerza vinculante para la colectividad que determina que dicho acto no agote eficacia con una sola aplicación.

(18) Habla VILLAR en sus *Apuntes de Derecho Administrativo*, Ed. UNED, Madrid, 1974, p. 375, del problema del deslinde conceptual de norma y acto. Y dice que tanto la repetibilidad del supuesto de hecho como la indeterminación de los destinatarios son puntos de partida más bien convencionales.

(19) VILLAR PALASÍ, en *Apuntes de Derecho Administrativo*, p. 21, nos habla del carácter abierto de nuestro ordenamiento jurídico y de la dinámica del propio Derecho Administrativo basada en una continua vivificación de lo extra-jurídico.

(20) El fenómeno intervencionista en el medio municipal se manifiesta con singular fuerza. Sus efectos, concretamente sobre el municipio rural, son estudiados por ROMERO en *El Municipio rural*, «Problemas Políticos de la Vida Local en Peñíscola», 1975.

voluntad social, y en nuestro caso de la voluntad de la comunidad local.

En este mismo contexto debemos integrar las Ordenanzas municipales con el Ordenamiento jurídico. Poder reglamentario municipal, que igualmente encontrará hoy su fundamento en su subordinación a la Ley o directamente a la voluntad general (aquí entraría el valor jurídico de la eficacia en las relaciones espontáneas que surgen de la Organización local). La originalidad de las Ordenanzas municipales radicará en haber cambiado la relación con la voluntad social o general, por la relación con la voluntad de la comunidad local. Aquí vive la polémica sobre la autonomía municipal.

Metodológicamente, la autonomía municipal la debemos estudiar desvestida de todo dogmatismo —por demás incompatible como método de trabajo en Derecho Administrativo—. Los conceptos se nos harán relativos; y en su relatividad encontraremos la esperanza para una vivificación (21) de esa necesaria y al mismo tiempo modesta y relativa autonomía municipal.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

3.1 Un ligero sondeo en nuestros más inmediatos precedentes históricos, permite afirmar la posición social prevalente del Municipio español nacido de la Reconquista, como estamento estable, ante unos Poderes central y feudal más preocupados de sus vecinos del Sur y de sus litigios internos.

Los Fueros institucionalizan el derecho de los pueblos a dictarse las normas de su autogobierno. El fortalecimiento de la Autoridad real irá definiendo el poder autonómico municipal con dos notas esenciales que van a devenir inmutables en su esencia: el derecho de los Municipios a dictarse las normas de su organización, y el derecho del Poder central de controlar esas normas a fin de que las mismas armonicen con el orden jurídico general del país. Dominará uno u otro derecho, según sea la circunstancia histórica, pero con mayor o menor amplitud, en todo momento existirán ambos.

Jalonando nuestra Edad Moderna, aparecen, entre otras, y en la línea indicada, las siguientes disposiciones reales:

(21) ALBI, en *La crisis del municipalismo*, Ed. Instituto Estudios Administración Local, Madrid, 1966, p. 193, dice que la denominada autonomía municipal no puede considerarse como un valor absoluto e inmutable, sino como una noción de carácter relativo y completamente variable en el tiempo y en el espacio. Y, página 94, que la denominada autonomía municipal ha de plantearse, necesariamente, dentro de una inmensa variedad de matices, libremente determinados por el poder legislativo de cada Estado, atendiendo a las características del momento en que se actúe.

Dictada por Juan II en Ocaña en 1423 (libro VII, título III, Ley I, Novísima Recopilación):

«Ordenamos y mandamos, que en todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las ordenanzas y costumbres que tienen los Alcaldes y Regidores y Oficiales de los tales Concejos; y que las Justicias no consientan, que fagan levantamientos ni ayuntamientos contra el Concejo y Oficiales, ni comunidad de gente para embargarles en regir y gobernar, ni a las Justicias en la ejecución dello: y mandamos a las Justicias y Regidores, procedan conforme a Derecho a punir y castigar a los que lo suso dicho ficieren; y guarden las Ordenanzas y costumbre que los Concejos cerca desto tuvieren.»

Dictada por Fernando e Isabel, en Sevilla, en 1500 (libro VII, título III, Ley III, Novísima Recopilación):

«Los Corregidores vean las ordenanzas de la Ciudad o villa o partido que fuere a su cargo, y las que fueren buenas las guardarán y harán guardar; y si vieren que algunas ordenanzas se deben deshacer o enmendar, las harán de nuevo con acuerdo del Regimiento, mirando mucho en las que tocaren a la elección de los oficios, para que se elijan justamente y sin parcialidad; y asimismo las que conciernen al bien común, así en que los menestrales y otros oficiales usen de sus oficios bien y fielmente sin fraude alguno, como en que la tierra sea bien abastecida de carnes y pescados, y otros mantenimientos y razonables precios; y que las calles y carreras y carnicerías estén limpias, y las salidas del lugar estén asimismo limpias y desocupadas: y las ordenanzas que así enmendaren, o de nuevo hicieren, envíen a Nos el traslado dellas, para que Nos las mandemos ver, y proveer sobre ello.»

Dictada por Carlos I y Doña Juana, en Toledo, en 1539 (libro VII, título III, Ley II, Novísima Recopilación):

«Mandamos, que cada y quando que a las Justicias de las Ciudades y villas parecere que conviene faces algunas ordenanzas para la buena gobernación, antes y primero reciban información de las partes a quien tocaren, si son útiles y necesarias y convenientes; y la envíen al nuestro Consejo con las contradicciones que hobiere, y

las dichas ordenanzas, para que allí se provea lo que se deba mandar guardar o confirmar.»

Instrucción de Corregidores. Cédula de 15 de mayo de 1788:

«Cuidarán da la puntual observancia de las ordenanzas respectivas de las ciudades y Ayuntamientos. Si contemplaren conveniente o necesario al bien común hacer algunas nuevas, o enmendar las antiguas, lo tratarán con el Ayuntamiento, Diputados y Personeros del común, y darán cuen^{ta} con su dictamen al Consejo para que se tome la providencia correspondiente.»

3.2 Un salto adelante, y la Constitución de 1812, artículo 321,8, dice que corresponde a los Ayuntamientos, formar las Ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Nuestro siglo ofrece un panorama legal muy desdibujado. Ampulosidad en los enunciados y estrechas posibilidades prácticas a la acción normativa municipal.

Así, el Estatuto municipal de 1924, comienza en su Exposición de Motivos, con la rotunda declaración de que el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres. Su artículo 150 consagra aquella declaración, al ratificar como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinado tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino, entre otras materias: 3. La discusión y aprobación de Ordenanzas municipales o Reglamentos y bandos. Se esfuman estas declaraciones cuando el artículo 151 señala que la competencia municipal no será obstáculo para la de los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las regiones o de las provincias. Pues al compartirse la competencia, aquella subordinación de los Reglamentos municipales «a la observancia de las Leyes general del Reino», cercena la libertad autonómica municipal. Por añadidura se monta en el artículo 168 un control de la legalidad de las decisiones municipales en materia regulatoria, que va a trasplantarse con notable fidelidad, a la legalidad vigente, como veremos.

Aparece después la Ley municipal de 1935, en cuyas bases—base XX—se recoge la facultad de dictar Ordenanzas municipales. El texto articulado de 31 de octubre de 1935 contempla en su artículo 102,B, y como potestad de ordenanza, la competencia de aprobación y aplicación de las ordenanzas, reglamentos e instrucciones y bandos municipales. Pero copia al Estatuto de 1924 al señalar en su artículo 103 que la competencia municipal no será obstáculo para la de las obras y servicios análogos que estén a cargo del Estado, región o provincia;

y al indicar en su artículo 101 que la competencia municipal está subordinada a la observancia de las Leyes generales. Refunde su postura en el artículo 144, que dispone que los Ayuntamientos, dentro del ámbito de su competencia, regularán, mediante Ordenanzas, todas aquellas materias respecto de las cuales las leyes no contengan preceptos ordenadores concretos, siempre que en aquellas no se infrinjan o contradigan preceptos legislativos o reglamentarios.

El estudio de la legalidad vigente constituye el contenido de las páginas que siguen.

El frustrado Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local de 1972 señalaba en su Base 14, C, como atribución del Ayuntamiento, la aprobación de Reglamentos de su competencia. Una competencia muy controlada en la misma Base I, cuyo punto 7,2, decía que compete a la Administración del Estado, utilizando los medios que esta Ley determina, tutelar la acción de las entidades locales a fin de que las decisiones por ellas adoptadas, se ajusten a derecho y se conformen a las garantías exigidas por el bien común.

Por su parte, la ya aprobada Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de 1975, ofrece un saludable giro: Señala en su base 1,5 los principios de descentralización y autonomía dentro de los límites de la Ley; en su Base 8,4, que se deslindará la competencia municipal de la que es propia de la Administración del Estado y se determinarán los supuestos de competencias concurrentes y compartidas, así como la colaboración entre ambas administraciones. Deslinda en el que radica la base de una real capacidad autonómica municipal. Añade en la Base 43,3 que solamente por disposición con rango de Ley se podrán establecer autorizaciones o aprobaciones estatales, como requisito de eficacia de los acuerdos de las entidades locales. A nuestro entender, este texto de Ley tan sólo adolece de una falta de concreción de esa potestad de ordenanza, que, indicada en la Base 38, no es completada ni con el examen de su proceso aprobatorio, ni con el estudio de sus límites.

4. COMPETENCIA NORMATIVA MUNICIPAL

El artículo 156 de la Ley de Régimen Local determina que son servicios municipales, cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia municipal por el artículo 101 y siguientes del propio texto—vago, programático e indeterminado precepto que comienza afirmando que es de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos, y que termina con una cláusula abierta a cualesquiera otras obras y servicios que afecten a los intereses de la comunidad municipal—. Y añade, que el ejercicio de dicha competencia no será obstáculo para la pretensión de servicios análogos que las leyes atribuyan al Estado o a la provincia.

No hay pues una asignación exclusiva y excluyente de materias a la competencia municipal. Tampoco puede afirmarse que la competencia municipal sea paralela a la estatal. La regla general nos la da el artículo 7.º de la misma Ley de Régimen Local al decir, que en las materias que la Ley no confíe «expresamente» a la exclusiva competencia de los municipios y provincias, actuarán unos y otras bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación. Para la Ley, pues, la regla general es la dirección centralista, y sólo por excepción se permite la actuación no dirigida de las Corporaciones locales (22).

Partiendo de esta Base, seguimos leyendo en la Ley de Régimen Local, artículo 21, letras b), e), g) y h), el reconocimiento de la competencia atribuida a un órgano municipal, el Pleno, para la aprobación de Planes, Ordenanzas, Reglamentos, y para la creación de estructuras orgánicas con personalidad jurídica. (No vemos en el artículo 243 similar autorización a favor de Órgano provincial.)

Y, concluyendo, debemos preguntarnos por la calidad y por el volumen de la competencia atribuida por el legislador a los Ayuntamientos en materia normativa. La contestación partirá de esa limitación cualitativa que proviene de la competencia compartida con el Estado, y que presenta una más satisfactoria solución en la redacción de la Base 8,4 de la nueva Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local.

4.1 *Calidad de la competencia normativa municipal*

La potestad reglamentaria de las Corporaciones locales, dice GUARITA (23), aparece en la legislación actual excesivamente reducida. Y ello porque, por regla general, dice NIETO (24), hay que dar muy poco crédito a las organizaciones descentralizadoras que están insertas en un sistema político y social centralizador.

Si la competencia material del Estado no se reduce sino que concurre con la municipal en la producción de disposiciones jurídicas,

(22) NIETO, en *Organización local: Uniformismo y variedad*, monografía en la obra de Sebastián Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, p. 28, dice: «Si bien, por una parte, el legislador reconoce a los entes locales un amplio repertorio de competencias; por otra parte, ha vaciado de hecho su esfera de actuación al posibilitar que la Administración del Estado ejerza las mismas actividades». Y página 64, en contrapartida admite sin reservas la competencia concurrente del Estado, que en caso de conflicto, y por, descontado, es la que ha de primar. Dicho claramente: el ente natural se concierte en una ficción y la autonomía municipal en una simple declaración sobre el papel».

BAENA, en sus *Apuntes de cátedra sobre «Ciencia de la Administración»*, Facultad de Ciencias Políticas, Madrid, 1974, p. 166, dice: «aun dejando aparte la privación real de competencias de los entes locales, la dependencia de la Administración central es absoluta».

(23) GUARITA: *Perspectivas de la descentralización*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 165, 1970, p. 21.

(24) NIETO: *Organización Local: uniformismo y variedad*, Monografía en la ya indicada obra de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, p. 21.

¿qué lugar ocupa el Reglamento municipal en la pirámide normativa de nuestro Estado de Derecho?

ENTRENA (25) afirma que los Reglamentos estatales se hallan jerárquicamente por encima de los locales e institucionales. GARRIDO (26) dice que las normas reglamentarias de las entidades de carácter público integradas en el Estado, no pueden contradecir el derecho estatal; y, sigue diciendo, que la Ley de Régimen Local sanciona este principio en relación con las entidades locales en su artículo 108.

Un criterio más abierto encontramos en VILLAR PALASÍ (27), para quien la jerarquía de las normas no responde sólo al principio de prevalencia de la ley formal y por debajo de ésta a la estructura jerárquica de la Administración. Así, añade, es posible de hecho, y ocurre a menudo, que una Ordenanza municipal prevalezca sobre un Decreto, lo cual, en ningún caso, supone una excepción al principio de jerarquía, sino que de lo que se trata es de la incrustación de lo concreto en la norma jurídica.

La interrogante que nos abre VILLAR nos lleva a leer el final del artículo 108 de la Ley de Régimen Local, que dice que los Reglamentos municipales no contendrán preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales.

Habíamos visto que una cosa eran los Reglamentos ejecutivos que desarrollan otras normas jurídicas preexistentes y de superior rango o jerarquía, y otra cosa muy distinta los Reglamentos independientes. (Ambas clases de Reglamentos, como veremos, existen en el ámbito municipal.)

Que los Reglamentos municipales ejecutivos se ajusten y desarrollen leyes y disposiciones generales y no contengan preceptos opuestos a ellas, es natural consecuencia de su razón de ser. Y el final del artículo 108 de la Ley de Régimen Local se nos ofrece como una natural y lógica prohibición.

Pero que las disposiciones dictadas por la Administración municipal para ordenar estructuras nacidas del seno de la comunidad municipal, o para regular figuras que brotan de su entorno, cuyas estructuras o figuras no encuentran igual en el ordenamiento jurídico general, y no afectan a dicho ordenamiento general por agotar su vigencia en su propio medio territorial, es decir que los Reglamentos independientes que dicta una Administración municipal, deban supeditarse a los preceptos reglamentarios estatales que contemplan supuestos nunca idénticos a los contemplados en el Reglamento municipal específico; o incluso que las singularidades de los Reglamentos ejecutivos deben acomodarse a lo previsto en la norma estatal parece que es ir demasiado lejos y sacar conclusiones que no se encuentran expresamente en la letra legal. Estamos pensando,

(25) ENTRENA: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 95.

(26) GARRIDO: *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 235.

(27) VILLAR: *Apuntes de Derecho Administrativo*, p. 371.

por ejemplo, en el Reglamento orgánico de una Mancomunidad intermunicipal.

DE LA VALLINA (28) habla del principio de separación o independencia entre ambos tipos de normas, las locales y las generales, ya que, entiende, no debe darse una subordinación de aquéllas a éstas.

El Tribunal Supremo no siempre ha separado con claridad los conceptos de disposición municipal contraria a leyes y de disposición municipal diferente a las leyes. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1971:

«Las facultades especiales concedidas a los Ayuntamientos, si bien implican una mayor libertad de actuación en la organización de sus servicios, en modo alguno constituyen una autorización para establecer normativas contrarias al ordenamiento jurídico vigente con carácter general.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1969:

«El artículo 108 de la propia Ley concede a dichas Entidades locales la facultad de crear, a través de la promulgación de Reglamentos y Ordenanzas, las reglas jurídicas de obligatoriedad general que se precisen para ordenar la actividad de los administrados y de la propia Administración a la más adecuada realización, según las exigencias peculiares del particular servicio público de que se trate, de los intereses públicos inherentes a los mismos, con las únicas limitaciones que las que se deriven de las leyes y disposiciones estatales que condicionan y acotan el poder autonómico municipal de producción de esas fuentes jurídicas secundarias que constituyen las Ordenanzas y Reglamentos locales.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1961:

«Ineficacia jurídica de las disposiciones contenidas en las Ordenanzas municipales en cuanto contradigan otras de superior jerarquía, en cuya virtud ha de entenderse el caso litigioso no como derogación sino como conflicto de normas que se dirimen, dando preferencia aplicativa a las que por razones del tiempo, de ámbito y de categoría, se imponen con más acusado imperio.»

(28) DE LA VALLINA, Vicente, en *Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 176, 1972, p. 621.

Postura distinta la que encontramos en otras sentencias, que, a nuestro entender, sí han matizado el valor diferencial del ordenamiento reglamentario municipal frente al estatal. Con esta doctrina se posibilita un camino a la facultad reglamentaria independiente o autonómica de nuestras entidades municipales. Así:

Sentencia de Audiencia, confirmada por la del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1971:

«Que los Ayuntamientos, en la esfera de su competencia, según regulan genéricamente los artículos 108 y siguientes de la LRL, y en el ámbito de la intervención municipal en la actividad privada los artículos 6.º y siguientes del Reglamento de Servicios, tienen atribuida una potestad reglamentaria, que en tanto mantenga la competencia sobre la materia reglamentada no cesa, y es por esto que es contrario a estos preceptos y, en definitiva, a la naturaleza de la potestad reglamentaria, sostener que está sujeta a un límite temporal, pues, en tanto subsiste la competencia sobre el objeto, los preceptos citados no privan a los Ayuntamientos de la potestad normativa...; pero es que si este principio de la no temporalidad de la potestad normativa, inmanente a su propia naturaleza, no fuera bastante, al punto surgiría la ineficacia... de una regla que, como contenida en una Orden (Reglamento Nacional de Transportes Urbanos), no puede prevalecer sobre unos textos (art. 108 LRL, 17 Regl. Servicios y 175 C. Circulación), que de superior jerarquía, reconocen inequívocamente la potestad reglamentaria municipal sin límite temporal en tanto se actúe para reglamentar un servicio que es innegablemente de la competencia municipal.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1971:

«Que un simple Reglamento, aunque sea de ámbito nacional, aprobado también por una simple Orden ministerial, cual ocurre con el nombrado de 4 de noviembre de 1964, no puede en forma alguna derogar una Ley, y menos puede derogar las facultades específicas de la competencia municipal que su Ley sustantiva les otorga por modo principal en su área de influencia y de gobierno, por lo que el problema planteado hay que apreciarlo enmarcado en el correspondiente orden de obligado respeto para la autonomía administrativa de

que gozan las Corporaciones locales... pues nada menos que es la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado la que, en su artículo 23, establece que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar..., por lo que es base primera insoslayable en el presente caso, que el Reglamento de 4 de noviembre de 1964 no ha podido derogar, ni disminuir o desvirtuar la legislación general que regula las facultades competenciales de las Corporaciones locales.»

Quizá el conjunto de las sentencias del Supremo nos permite sacar la conclusión de que es confusa la doctrina legal. La autonomía municipal exige una más rotunda definición en los textos legales, y precisa apoyarse en una también rotunda definición de competencias propias de la Administración municipal, no compartidas con la central. Con estas claras definiciones, las vacilaciones de sentencias dispares no se darían en nuestro Tribunal Supremo.

Hasta que ello suceda, el Tribunal Supremo, en las dos últimas sentencias apuntadas, parece seguir el criterio de la norma habilitante: Cuando una Ley confiere a un ente público menor una potestad para una actuación normativa, este ente se legitima en su actuación reglamentaria por aquella habilitación legal. Es un planteamiento que admite tanto Reglamentos ejecutivos como independientes. En los Reglamentos ejecutivos, la autorización se incrusta en el propio texto de la Ley autorizante; en los Reglamentos independientes la autorización es una expresa atribución de competencias (como el artículo 101) en relación con el artículo 108 de la Ley de Régimen Local.

Esta línea doctrinal está explicada por GARRIDO FALLA (29), que indica que para que las normas que dictan las entidades integradas en el Estado tengan eficacia de auténticas normas jurídicas resulta necesario que hayan sido asumidas por el Estado. Añade que la asunción estatal resulta tanto cuando la Ley estatal obliga a estos entes, a dictar determinadas regulaciones, como cuando les faculta a desarrollar su potestad reglamentaria en relación con determinadas materias. Es lo que BAENA (30) ha llamado la norma habilitante, explicando que cuando la Administración intenta actuar en un campo determinado y no tiene atribuidas por la legalidad anterior potestades que se lo permitan, debe comenzar por dictar un Reglamento previo, pues sólo así puede entenderse que se respeta el principio de legalidad.

Esta línea dialéctica es, por lo demás, una constante utilizada por el Tribunal Supremo para justificar la necesidad de una instrumentación de las competencias atribuidas a las Entidades locales por la

(29) GARRIDO: *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 291.

(30) BAENA: *Instrucciones y Circulares como fuente del Derecho Administrativo*, núm. 48 de esta REVISTA, 1965, p. 125.

Ley de Régimen Local. Instrumentación que debe realizarse a través de la técnica reglamentaria. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1972:

«Que si bien existe una competencia municipal genérica respecto de los transportes terrestres, según el apartado c) del artículo 101, tal fórmula de cláusula general carece de realidad de contenido propio, y para concretar su alcance resulta imprescindible acudir a la legislación específica reguladora de esta actividad administrativa.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1957:

«Que los Ayuntamientos... han establecido en sus Ordenanzas en el ejercicio de una función de policía de abastos... y este Tribunal entendió que no era ilegal su proceder.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1958:

«... que las normas jurídicas declarativas de principios básicos, como los de libertad individual en orden al trabajo, al comercio o a la industria, necesitan ineludiblemente preceptos complementarios de desarrollo, aplicación concreta y reglamentaria... y, en tal sentido, los Ayuntamientos... pueden dictar medidas tendentes a un emplazamiento convenientemente diseminado de determinados establecimientos.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1972 (confirma la de Audiencia), que dice:

«No es legítima una prohibición general de tales líneas referida a todo el término municipal, y, por otra parte, que la aludida prohibición requiere una Ordenanza municipal que habilite para denegar a su amparo...»

«... no se puede por vía de acto singular prohibir las líneas aéreas, pues menester es que tal prohibición tenga su amparo en una Ordenanza.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1972:

«... por lo cual el Ayuntamiento sólo podría, en su caso, denegar la licencia si existiesen Ordenanzas municipales señalando limitaciones.»

Esta instrumentación reglamentaria municipal desarrollará en ocasiones una Ley reguladora, y en otras, como hemos visto, estudiará *ex novo*, una materia concedida a su competencia por una Ley. Pues bien, el encuentro de un previo—o posterior—Reglamento municipal, con un posterior—o anterior—Reglamento estatal, supuesto abundante por la vigencia del principio de la competencia concurrente, no se resuelve forzosamente en una prevalencia de éste sobre aquél. Sólo se predicará esta prevalencia cuando los supuestos contemplados en el Reglamento estatal sean iguales a los contemplados en el Reglamento de este Municipio.

Creemos que cuando los supuestos del Reglamento municipal tienen su originalidad de contenido, no hay sumisión normativa. Son los supuestos que dimanen de la singularidad de todas y cada una de las comunidades que constituyen los entes municipales. El Reglamento independiente municipal y las particularidades de los Reglamentos ejecutivos municipales se configuran en nuestro Derecho con fundamento en la doctrina del complemento indispensable, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1970, para asegurar la plena efectividad legal, manteniendo con ello los principios consustanciales a la naturaleza de la Institución que reglamenta.

Se puede así afirmar que, mientras el Reglamento ejecutivo municipal depende tanto de la Ley como del Reglamento estatal, el Reglamento independiente municipal tendrá dos limitaciones: la Ley y la «voluntad general o social», entendida ésta como la necesidad sentida por la comunidad municipal, tal y como se capta por su órgano de representación.

Para ultimar nuestro panorama de encuadramiento del Reglamento municipal dentro del conjunto normativo estatal, parece conveniente denunciar un vicio que no conviene que se convierta en práctica y que encontramos en algún Reglamento estatal. Fijémonos en el Decreto 3025/1974, de 9 de agosto, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles. Su artículo 16, en desafortunada redacción, dice que las Ordenanzas municipales que promulguen los Ayuntamientos, en lo que se refiere a la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles, dispondrán de un plazo de tres meses, contados a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto, para adecuarlas a lo dispuesto en el mismo.

No es ya el ser conscientes de que seguramente ningún Ayuntamiento español ha cumplido la orden de adecuación en el tiempo marcado, es que no parece legítimo que el Poder ordene que el voto de un concejal en un pleno deba ser forzosamente uno (sólo se puede modificar una Ordenanza municipal por los mismos trámites requeridos para su aprobación; es imprescindible, pues, el voto del concejal en sesión). Naturalmente este artículo, en su redacción, sitúa el poder autonómico municipal en el mundo de la ilusión. Un respeto a las instituciones municipales podría haber resuelto la cuestión con una

cláusula de sumisión de las Ordenanzas municipales—automática— a las disposiciones de valor general contenidas en dicho Decreto.

Se debe un respeto a un poder autonómico, que más la realidad que la teoría están enmoheciendo. Un poder que llega a abarcar valores tan definitivos en el mundo del Derecho como la costumbre tradicional. Ahí están los aprovechamientos de montes contemplados en el artículo 192 de la Ley de Régimen Local, que posibilita la defensa de esa costumbre. La juridicidad de las manifestaciones sociales espontáneas que brotan de nuestros medios municipales. El Reglamento independiente. No cantamos las venturas románticas de la autonomía, intentamos tan sólo subrayar lo que existe en nuestro Derecho positivo para potenciar su vigencia efectiva en el mundo de la realidad.

4.2 *Instrumentación de la competencia normativa municipal. Clases de Reglamentos municipales*

La doctrina clasifica los Reglamentos municipales en función del procedimiento que debe utilizarse para su aprobación.

Así, GARCÍA DE ENTERRÍA (31) distingue entre Ordenanzas de exacciones (arts. 722 y ss. LRL), Ordenanzas de construcción (art. 32 Ley del Suelo) y demás Ordenanzas y Reglamentos de funcionarios, régimen interior y servicios (arts. 109 y ss. LRL).

GARRIDO FALLA (32), con la misma base, distingue entre Ordenanzas y Reglamentos de servicios, funcionarios y régimen interior, Ordenanzas de construcción, Ordenanzas de exacciones y bandos.

BOQUERA (33), con el mismo planteamiento, perfecciona la clasificación, distinguiendo entre Ordenanzas fiscales, Ordenanzas de edificación, Ordenanzas para el disfrute y aprovechamiento de montes comunales (art. 192 LRL) y Ordenanzas no específicas o generales.

En un intento de replantear esta clasificación, se ha procurado la recopilación de la jurisprudencia relativa a Reglamentos municipales, dictada tras la entrada en vigor de la vigente Ley de Régimen Local. Una primera aproximación ofrece un balance muy desigual: innumerables son las sentencias dictadas sobre planeamiento urbanístico y Ordenanzas de edificación; la potestad tributaria municipal también es objeto de atención por el juzgador cuando estudia la legalidad de imposiciones fiscales de los Ayuntamientos; pero el núcleo central de materias en el que se incardina la autonomía municipal ha tenido una vida práctica tan débil y, consiguientemente, un balance jurisprudencial tan reducido que no resulta posible montar sobre el mismo la clasificación del poder reglamentario municipal.

Por ello, se va a realizar más que una clasificación, una enume-

(31) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 143.

(32) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 203.

(33) BOQUERA: *La aprobación de las Ordenanzas municipales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 162, 1969, p. 240.

ración de los Reglamentos municipales, según su calidad autonómica. Desarrollando el valor diferencial existente entre los Reglamentos independientes y los ejecutivos:

1. *Reglamentos independientes de organización*

Poder estatutario municipal. Ejercicio por los Ayuntamientos de la potestad de dictarse las normas reguladoras de su autogobierno, con sujeción a las leyes del país, pero sin control jerárquico del poder central.

Con el nombre de la Carta o Estatuto, GARRIDO FALLA (34) entiende el conjunto de normas que dictan los entes públicos distintos del Estado para regular su propia organización o, mejor, para completarla en aquellas partes que no hayan sido regladas por la ley estatal. Por su parte, ENTRENA (35) señala que el término Estatuto se emplea para denominar aquellos Reglamentos en los que se traza la constitución de un ente público.

Nuestro Derecho no concede una potestad de tal calidad a nuestros entes municipales. Y ciertamente no parece interesante postular la indiscriminada y absoluta potestad autonómica municipal (36) que, al igualar a todos los Ayuntamientos, olvidaría su natural y espontánea diversidad. Pero tampoco parece aceptable la postura de nuestra Ley de Régimen Local, que si bien otorga una amplia facultad de iniciativa promotora a las comunidades locales en los intentos de crear mancomunidades (arts. 29 y 35 LRL), de crear Entidades locales menores (art. 24 LRL) y de conceder una Carta (art. 94 LRL); inserta siempre el poder de resolución en la Administración central. En ocasiones, sin ulterior recurso jurisdiccional (arts. 20, 1, *d*), y 28, 2, de la LRL). Otras veces (arts. 13, 17 y 18 LRL, en materia de constitución y alteración de entidades municipales, y art. 38, sobre agrupaciones forzosas) es estatal incluso la iniciativa. El pequeño resquicio del artículo 40 de la Ley de Régimen Local, de respeto a las antiguas Comunidades de tierras, es ahogado por el mismo precepto que otorga al Consejo de Ministros la facultad de ordenar que sus respectivos Ayuntamientos se constituyan en Agrupación forzosa.

Consecuentemente, debe calificarse de inaceptable la opción estatutaria contenida en la Ley de Régimen Local. Pero la situación es más grave si observamos que en la realidad de nuestro ordenamiento jurídico ni siquiera han proliferado estas leves manifestaciones autonómicas municipales. Como dice NIETO (37), no menos significativo

(34) GARRIDO: *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 291.

(35) ENTRENA: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 97.

(36) GUAITA, en *Perspectivas de la descentralización*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 165, 1970, p. 31, dice: «Creo que la descentralización municipal ha de ser graduada con arreglo a una escala según población, extensión, riqueza y características ..., es decir, conjugando diversos factores.»

(37) NIETO: *Organización local: uniformismo y variedad*, monografía en la indicada obra de MARTÍN-RETORTILLO, p. 65.

es que cuando la naturaleza de las cosas ha forzado a una variedad se ha acudido a una ley especial (dictada por el Gobierno) y no al régimen de carta elaborada por el propio municipio.

Parece imprescindible que se amplie la instrumentación de preceptos como el artículo 35 de la Ley de Régimen Local, que concede al silencio de tres meses del poder estatal un valor positivo en el procedimiento aprobatorio de los Estatutos de Mancomunidades; en necesario articular siempre la vía de recurso contra las resoluciones del poder centralista; es aconsejable restringir las posibilidades de actuación estatal de oficio. Si se cumplieran estas exigencias, se podría calificar el Derecho vigente como una respetuosa opción centralista al problema de la autonomía municipal.

2. Reglamentos ejecutivos de organización

Vamos a referirnos a aquellas manifestaciones de la potestad reglamentaria, a virtud de la cual se regulan los mecanismos de actuación de la organización municipal. Como quiera que esta organización ya está dada en Leyes estatales, y su funcionamiento ya está regulado en Leyes y Decretos estatales, el poder normativo municipal deberá limitarse a desarrollar la constitución procedimental del ente a partir de los preceptos compulsivos de la legislación estatal. Pudiendo, pues, matizar aquellos preceptos que no sean de literal observancia en base a las singularidades de la propia comunidad local, y pudiendo también crear nuevos instrumentos no previstos en la legislación estatal, siempre que no se opongan a ésta.

Queremos contemplar en este epígrafe a tres grandes bloques de Reglamentos:

a) Los Reglamentos de procedimiento administrativo municipal, subordinados tanto a la Ley de Procedimiento Administrativo como al Reglamento estatal de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales. Su existencia, prevista y autorizada en el artículo 258 (38) del indicado Reglamento de Organización, no ha tenido una expresión práctica. La única explicación a este absentismo municipal la debemos buscar en la pequeñez individual de una Administración municipal para montar la complejidad de un Reglamento de este carácter, que tan poca experimentación tiene. Quizá sea ésta una típica materia que debe confiarse a los Organismos públicos de consulta o asesoramiento municipal. Tanto el Instituto de estudios de Administración municipal, como el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, han podido fomentar y facilitar la municipal instrumentación de disposiciones procedimentales de este carácter. Su necesidad, imperiosa

(38) Dice: «Las Corporaciones locales podrán aprobar Reglamentos de Procedimiento administrativo para la tramitación de sus asuntos, siempre que no contradigan las normas "fundamentales" del presente capítulo.»

e inaplazable, si se quiere actualizar unos modos de expresión de la voluntad anticuados; si se quiere introducir de hecho y plenamente la mecanización en las Administraciones municipales.

b) También comprendemos aquí a los Reglamentos ordenadores de la organización interna municipal. Reglamentos de funcionarios, de ayuda familiar, de dietas. Reglamentos singulares en su realce comunitario, como los de honores, uso del escudo de la ciudad o de su enseña. Este conjunto de Reglamentos sí ha tenido una fecunda vida en nuestros medios municipales. Los de funcionarios están expresamente autorizados por la disposición adicional cuarta del Reglamento nacional de Funcionarios de Administración Local (39); los de ayuda familiar no existen previstos con este nombre: la Ley de 27 de diciembre de 1956 tan sólo autoriza en su artículo 17, a), a dictar normas de régimen interior, no autorizándose la regulación de un sistema de mejoras sociales que bien podrían tener cabida dentro de un Reglamento de esta denominación. Ahí está el artículo 30 de la indicada Ley, que dice que también podrá el Ministerio de la Gobernación «autorizar» a Corporaciones «determinadas» con carácter «excepcional», modalidades singulares en el régimen de ayuda familiar. Las mejoras sociales habrá, por lo tanto, que instituir las en los Reglamentos municipales de funcionarios. En materia de dietas hay una remisión expresa en el artículo 88 del Reglamento estatal de funcionarios municipales a favor de la normativa estatal. Por su parte, los honores y distinciones pueden regularse en un Reglamento municipal, según autoriza el artículo 305 del Reglamento estatal de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (40), cuyo Reglamento tiene en el indicado precepto un muy original procedimiento aprobatorio.

3. *Reglamentos independientes de relación*

Los Reglamentos de relación son denominados, en materia municipal, Ordenanzas, por una vinculación a la nomenclatura con que se han venido conociendo en nuestra historia.

Y al igual que sucede con los Reglamentos de organización, los de relación u Ordenanzas, como las denominaremos en lo sucesivo, dimanar, unas, del poder autonómico municipal, mientras que otras —que las veremos en el epígrafe siguiente— se limitan a ejecutar normas estatales.

Las Ordenanzas autonómicas son las que encuentran su más generalizada denominación en las de Policía y Buen Gobierno, que se

(39) Dice: «Dentro de las normas y limitaciones establecidas en este Reglamento, las Corporaciones aprobarán los Reglamentos de sus funcionarios.»

(40) Dice: «Los requisitos y trámites necesarios para la concesión de los honores y distinciones a que se refieren los dos artículos precedentes, se determinarán en Reglamento especial.»

encuentran contempladas por los artículos 108 y 109 de la Ley de Régimen Local.

Podemos incluso dividir en dos grandes bloques a las Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno:

a) Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno, propiamente dichas. Constituyen a manera de un Derecho común de los usos y relaciones de buena vecindad del medio municipal. Tienen un importante desarrollo en nuestros Concejos. Su importancia tradicional quizá era mayor que en la actualidad: entonces, con un cuerpo de Derecho positivo intervencionista muy reducido, debían resolverse en Ordenanzas de este carácter importantes cuestiones, que hoy día, precisamente por su importancia, han merecido un específico tratamiento de nuestro prolífico Derecho administrativo especial. La densidad de estas Ordenanzas se ha reducido, conservando tan sólo un valor definidor de los valores humanos de la convivencia, del vivir de cada día. La grave limitación del poder sancionador municipal está arrinconando estas Ordenanzas, que están quedando más bien como instrumento formal que permite sancionar administrativamente las faltas a las buenas costumbres municipales.

b) Las Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno específicas. Con ellas queremos hacer referencia a las Ordenanzas que se dictan sobre una materia concreta, en razón a la importancia que ha adquirido en ese Municipio. Se desgajan entonces de las Ordenanzas generales y son objeto de una cuidada regulación. Nos estamos refiriendo a un variado género que admite desde las Ordenanzas de beneficencia, que regulan el padrón de beneficencia y las atenciones singulares a los necesitados, pasando por Ordenanzas de establecimientos tales como puesto o casa de socorro, cementerio, mercado, matadero, que regulan no tanto la organización del establecimiento correspondiente cuanto las relaciones que con ese establecimiento deben tener los vecinos o usuarios en general; hasta incluso las Ordenanzas de servicios, como las del agua potable o de transportes urbanos, que básicamente contemplan el funcionamiento de estos servicios mercantiles de los entes municipales.

Cada una de estas Ordenanzas singulares dimanar de la propia y autónoma potestad municipal. Si bien inciden en materias que vienen siendo objeto de la atención de la norma estatal. Pero como el origen es estrictamente municipal, autónómico, no están obligadas estas Ordenanzas a acomodarse íntegramente a las normas estatales; sólo deberán subordinarse a éstas en aquellas prescripciones que no admitan variantes en la peculiaridad de un Municipio específico. En este sentido el Tribunal Supremo ha dictado, entre otras, sus sentencias de 15 de marzo de 1971 y la de Audiencia confirmada por el Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1971. Aunque, como hemos visto, hay también sentencias en el sentido opuesto. Es ésta una cuestión que exige una mayor atención legal.

4. *Reglamentos ejecutivos de relación*

Básicamente debemos contemplar dos grandes materias:

a) *Ordenanzas municipales fiscales:*

Es un muy importante mundo que recoge desde la imposición de arbitrios y tasas generales, hasta la ordenación de contribuciones especiales; desde los índices trienales del incremento de valor de los terrenos, hasta el gravamen con fines no fiscales. Desde documentos como los Presupuestos hasta las Ordenanzas de exacciones. Desde los expedientes de tarifas hasta los expedientes de municipalización de servicios.

El tema no nos permite ni un examen del variado contenido, ni un estudio después de sus variados procedimientos aprobatorios. Baste aquí por resaltar dos notas:

Es la primera, la singular importancia normativa de esta materia, presupuesto indispensable para la exacción individualizada.

Es la segunda, que es ésta una materia típica en la que el actuar normativo municipal está supeditado al estatal. La doctrina legal es terminante, pudiendo centrarse sus definiciones en las siguientes notas:

Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1964, confirma Audiencia que dice:

«... aun cuando la Ley, en hipótesis de tributos de los entes locales, no sea fuente directa de la obligación tributaria, contiene siempre la autorización para que puedan imponerlos, confiriéndoles una potestad tributaria delegada, que sólo les permite establecer aquellas exacciones, para las que estén autorizados por la Ley y sólo dentro de los límites que en esta se determinen... sin que puedan contradecir, ni a la Ley ni al Reglamento dictado por la Administración para la ejecución de la misma.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1963:

«Estableciéndose en nuestro Derecho positivo el carácter derivado de la potestad tributaria que ejercitan los Ayuntamientos, en el artículo 424, 2 de la LRL..., precepto que debe interpretarse en el sentido de que la Ley, no es, en tales casos, fuente directa de la obligación tributaria, sino que, para que surja ésta, es precisa, además, que la exacción se establezca y regule por el Ayuntamiento, sujeto activo de la relación, que está legalmente

facultado para establecerla, de modo, que ni aún la aprobación de la correspondiente Ordenanza por el Delegado de Hacienda, es suficiente para subsanar el defecto de nulidad en que incidieran cuando están en contradicción con la Ley, siendo las Ordenanzas... creadoras y constitutivas del arbitrio, y teniendo su razón de existencia y su origen... en la Ley que las autoriza.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1963:

«Siendo desde luego de aceptar, como adaptada a la más pura legalidad, la doctrina de que a tenor del artículo 717 de la LRL., toda Ordenanza fiscal es la normativa reguladora de la aplicación de la exacción, una vez hecho uso afirmativo por la Corporación municipal, de su facultad potencial de establecer una exacción autorizada por aquella Ley.»

b) *Ordenanzas municipales de urbanismo. Planes de urbanismo:*

El poder normativo municipal es aquí concretado en su facultad promotora e impulsora de Ordenanzas de edificación y de Planes de urbanismo (41). Definitivamente la decisión ha salido de su competencia desde la aparición de la Ley del Suelo. Basten dos notas jurisprudenciales:

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1967:

«... la competencia urbanística de los Municipios ha sido absorbida prácticamente por los órganos centrales o periféricos de la Administración estatal.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1970, confirma la de Audiencia que dice:

«... la aprobación inicial del Plan por los Ayuntamientos no dota a dicho Plan de eficacia o ejecutividad, sino que ésta tan sólo se produce una vez que recae la aprobación definitiva por los Organos urbanísticos centrales y desde la publicación de dicha definitiva aprobación.»

(41) CARCELLER, en *Las normas urbanísticas y los objetivos de la planificación territorial*, monografía de la obra «Planificación territorial», Ed. Colegio Ingenieros de Caminos, Madrid, 1975, realiza una recopilación de las diversas posturas doctrinales en relación con las posibles ideas de Ordenanzas de construcción, Normas urbanísticas y Planes. Que nosotros reconducimos en un principio de unidad esencial.

5. *Otras manifestaciones*

El cuadro lo debemos dejar abierto. Hay una serie de figuras que merecen un estudio muy concreto sin el cual no parece prudente realizar de las mismas una calificación normativa específica. Nos referimos a:

a) *Reglamentos sobre aprovechamientos comunales:*

Están contemplados en el artículo 192, 2 de la Ley de Régimen Local. Hay alguna interesante sentencia como la de 5 de enero de 1968:

«... que hay datos históricos en el procedimiento que inclinan a pensar que la "vecindad" es lo que ha condicionado siempre la adjudicación de su disfrute y lo que ha reflejado irreversiblemente a través de las épocas los usos tradicionales del Concejo... son claras a la luz del artículo 192 LRL las facultades municipales para fijar en un cuerpo unitario, las costumbres tradicionales observadas y someter imperativamente a sus preceptos las distintas situaciones de los vecinos beneficiarios.»

Pero, ¿existe potestad de crear nuevas Ordenanzas de este carácter?

b) *Reglamentos dictados por las Comunidades de tierra reguladas en el artículo 40 de la Ley de Régimen Local:*

No se prohíben en este precepto, que además eleva en única instancia las reclamaciones que sobre su administración se produjeran, al ministro de la Gobernación.

c) *Bandos de la Alcaldía:*

El genuino poder normativo de los Alcaldes, cuya deficiente instrumentación práctica obliga a pensar sobre unas necesarias garantías de su autenticidad, sin las cuales no parece indubitable su virtualidad normativa (42).

d) *Instrucciones y circulares:*

Cuando tras ellas se están limitando los derechos vecinales, o cuanto menos —efectos internos— los funcionariales.

(42) Por el contrario, BOQUERA, en *Los órganos estatales titulares de poder reglamentario*, en el núm. 47 de esta REVISTA, 1965, p. 92, dice: «En la Administración periférica dicho poder queda siempre en manos de los Gobernadores y Alcaldes, dentro de sus respectivas circunscripciones.»

5. PROCEDIMIENTO APROBATORIO DE REGLAMENTOS Y ORDENANZAS MUNICIPALES

En el examen clasificatorio de disposiciones normativas municipales que antecede se ha indicado la gran variedad de matices que ofrece el procedimiento de aprobación de cada una de ellas.

Pero, resumiendo, se pueden formar dos grandes grupos. En el primero podemos considerar a los Reglamentos independientes de organización y a los Reglamentos ejecutivos de relación. En ellos, de alguna manera se sitúa el acto definitivo de aprobación en la competencia estatal. Por otro lado, en un segundo grupo, se puede contemplar a los Reglamentos independientes de relación y a los Reglamentos ejecutivos de organización, en los que la aprobación se inserta en la competencia municipal, concediéndose tan sólo a la decisión estatal una atribución fiscalizadora cuya calificación estudiaremos más adelante.

Este encuadramiento no puede por menos que parecer extraño y que sorprender. Pues en buena sistemática resultaría más lógico un tratamiento aprobatorio similar para todos los Reglamentos independientes y para todos los ejecutivos; o para todos los Reglamentos de organización y todos los de relación.

Habría que sacar la conclusión de que el ilógico emparejamiento que encontramos en la Ley de Régimen Local es debido, o a una despreocupación del legislador por la visión y el tratamiento integral del tema referente a la potestad reglamentaria municipal o a una deficiente solución técnica al problema concreto del procedimiento aprobatorio de los Reglamentos municipales.

Creemos que no resulta factible, partiendo de la realidad legal, realizar un estudio homogéneo del procedimiento aprobatorio de los Reglamentos independientes de organización y de los ejecutivos de relación, ya que ofrecen una variedad de trámites difíciles de reconducir a unas simples fases comunes. Por ello en este estudio vamos a limitarnos a considerar el procedimiento de aprobación de los Reglamentos independientes de relación y de los ejecutivos de organización; es decir, de los Reglamentos que hemos encasillado en el segundo grupo. Vamos a pensar, en definitiva, en el conjunto de normas contenidas en los artículos 108 y siguientes de la Ley de Régimen Local.

5.1 *La aprobación municipal*

El artículo 109 de la LRL comienza diciendo que las Ordenanzas municipales y los Reglamentos de funcionarios, régimen interior y servicios, después de aprobados por el Ayuntamiento...

Es decir, hay un primer trámite de aprobación municipal, que por mandato del artículo 121, *h)*, del propio texto, corresponde a la competencia del Pleno municipal.

Como quiera que ni en este precepto, ni dentro de la sistemática de la Ley en el mismo capítulo, ni en el artículo 303 de la propia Ley

referido al *quorum* exigido para la adopción de determinados acuerdos; se encuentra referencia especial al caso; hay que pensar que las votaciones de aprobación deben de ser simples, sin exigirse una mayoría especialmente reforzada para la emisión de la voluntad corporativa (solución distinta a la adoptada para la mayoría de las Disposiciones Estatutarias y para los Reglamentos ejecutivos de relación, en los que las leyes exigen que la declaración de la voluntad municipal—que no tiene calidad de aprobación definitiva—sólo se produzca con el *quorum* especial de votación contemplado en el artículo 303 de la misma Ley de Régimen Local).

BOQUERA (43) estudia la aprobación de las Ordenanzas, y al tratar de igual manera a los Reglamentos ejecutivos de relación y a los Reglamentos independientes de relación, manifiesta su sorpresa ante el hecho de que en los casos de los por nosotros llamados Reglamentos ejecutivos de relación el poder decisorio se ancle en la autoridad estatal, y sólo en los casos que nosotros hemos llamados Reglamentos independientes de relación o ejecutivos de organización, el poder decisorio se conserve en mano municipal. Sorpresa que no existe con la clasificación de Reglamentos que hemos dado, ya que en nuestro caso, como hemos visto, la sorpresa se produce en el momento inicial: en el momento en que se capta la falta de una sistemática armonía en el tratamiento legal del problema.

Baste ahora resaltar, refiriéndonos al bloque reglamentario al que queremos constreñir esta parte del estudio, y seguimos a BOQUERA (44), que la Ley ha privado al gobernador civil de la facultad de desaprobar las Ordenanzas municipales, y el resultado ha sido reconocer a los Municipios el poder de dictar Ordenanzas no específicas.

La naturaleza jurídica de la «aprobación» municipal de las Ordenanzas y de los Reglamentos que hemos acotado nos viene centrada en la:

*Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1969,
confirma Audiencia que dice:*

«... y si bien la Ley —arts. 109 y 110 LRL— y una vez dictado el acuerdo aprobatorio... impone el cumplimien-

(43) En *La aprobación de las ordenanzas municipales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 162, 1969, p. 242, dice: «¿Acaso no aparece ante nosotros, como cuestión principal, la sospecha de que en las Ordenanzas fiscales lo que realmente ocurre es que falta la voluntad municipal?... En conclusión, el Delegado de Hacienda es quien, por debajo de cualquier apariencia concreta, decide.» En página 243, «Discreta y cortés manera de expresar que, en definitiva, el Ministerio de la Vivienda será quien decida sobre cuál debe ser el contenido de las Ordenanzas de uso del suelo y edificación.» En página 249, dice «en nuestro Derecho Administrativo local vigente existen Ordenanzas (las fiscales, las de edificación y las dictadas para aprovechamientos comunales), que se dicen son aprobadas por órganos estatales, pero en realidad son dictadas por dichos órganos». Afirmaciones que, a nuestro entender, califican extremadamente la realidad. Pero que en su estricta apreciación de los textos legales, define claramente, el órgano depositario del acuerdo de aprobación definitiva.

(44) BOQUERA, *op. cit.*, p. 248.

to de determinados requisitos... de esa exigencia legal no puede derivarse sin más que un acuerdo municipal de la indicada naturaleza general carezca en absoluto de valor jurídico... pues ello supone confundir el concepto de validez del acto administrativo... con la eficacia de ésta... y de esta diferenciación conceptual deben derivarse... consecuencias jurídicas... la validez del acto aprobatorio es suficiente para que éste adquiera fuerza vinculante interna frente a la Administración que lo ha dictado, pues así lo exige la imposibilidad lógico-jurídica que supondría el negar, en relación con su autor, todo valor jurídico a un acto administrativo válido y consistentemente producido, y autorizar una conducta tan poco acorde con el principio de buena fe y con las exigencias de la estabilidad jurídica de los actos administrativos, como sería la de una Administración local que, a espaldas de una decisión por ella misma adoptada con la finalidad de instaurar un nuevo régimen jurídico en sustitución de otro anterior que se considera inadecuado, continuara dando aplicación sin cortapisa alguna éste cuya derogación ha sido ya exteriorizada por la propia Administración aunque no haya adquirido eficacia obligatoria frente a los administrados...»

Naturalmente, consideración distinta merece a la Jurisprudencia la aprobación municipal de los Reglamentos independientes de organización, y de los ejecutivos de relación, en los que, como hemos visto, la aprobación de la Norma municipal se ha reservado a la competencia estatal (45).

En resumen, debemos recalcar (46) que una cosa es la «aprobación» de Reglamentos municipales que aquí contemplamos, que es una auténtica aprobación, y consiguientemente el acto administrativo municipal es un acto definitivo y no de trámite, y otra cosa distinta los acuerdos municipales de «aprobación» del bloque de Regla-

(45) La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1971, confirma la de la Audiencia, que dice: «...que el Ayuntamiento de Avila, al aprobar... la nueva Ordenanza fiscal reguladora de los derechos por licencia para construcción de obras y disponer que tal Ordenanza entrase en vigor desde el momento de su aprobación por el Pleno municipal, prescindió del contenido del artículo 361 de la Ley de Régimen Local que proclama la ejecutividad inmediata... de los actos... que no requieran aprobación o autorización gubernativa... con lo que dicho precepto viene a indicar que, en los casos en que sea necesaria la aprobación por parte de alguna Autoridad u Organó estatal, el principio de ejecutividad queda supeditado a la obtención del requisito de la aprobación superior (... y sólo si aquella aprobación es denegada... la Corporación... podrá obtener la aplicación provisional... pero no por propia decisión... sino por la de la Sala...).

(46) Exposiciones indiscriminadas como la de GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Curso de Derecho Administrativo*, que, para simplificar (p. 144), indica: «Todos estos procedimientos responden a un esquema básico semejante: aprobación por el Ayuntamiento, exposición al público a efectos de reclamaciones, y aprobación última por la Autoridad administrativa de tutela.»

mentos que ahora hemos marginado de esta parte del estudio, en los que al situarse la facultad aprobatoria en una fase estatalizada la aprobación municipal es un simple acto de trámite.

Los Reglamentos independientes de relación, y los ejecutivos de organización, son aprobados por el Ayuntamiento Pleno, sin *quorum* especial, y este acuerdo constituye el auténtico acto aprobador del Reglamento. Lo que, como se ha visto, tiene sus consecuencias jurídicas distintas a las que se producen en los otros Reglamentos municipales.

El examen concreto de estas consecuencias jurídicas; es decir, la valoración diferenciadora entre la validez—que en estos Reglamentos que contemplamos surge desde la aprobación (municipal)—y la eficacia; la examinaremos en la última parte de este estudio.

El contenido del acuerdo municipal de aprobación, con el tema derivado de la transcripción o inscripción de la Ordenanza en el Libro de Actas de las sesiones corporativas, es objeto de consideración en la

Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1960:

«... y por lo que hace al Acta de la sesión de aprobación, no es requisito esencial que en dicha Acta se transcriba íntegra y literalmente el texto de dicho Reglamento.»

Ciertamente la Ley no concreta nada. Pero estimamos que si el Reglamento municipal va a innovar el ordenamiento jurídico, y sus prescripciones van a afectar a los derechos individuales, deben extremarse las garantías tanto por la literalidad de su texto como por su misma conservación en el tiempo. Ciertamente, en un momento posterior a la aprobación municipal se deberá remitir y en definitiva obrará en las Dependencias Gubernativas el texto del Reglamento municipal. Pero ni de las Oficinas del Gobierno puede predicarse otra seguridad que la misma que se predica para las Oficinas del Municipio, ni es admisible que para que el particular compruebe la autenticidad de un Reglamento, deba molestarse en cotejar textos existentes en lugares distintos. Por otra parte, los archivos son más vulnerables que los Libros de Actas: la constancia en éstos de manifestaciones de la voluntad normativa municipal es tanto garantía de su integridad como incluso de su material supervivencia. Se estima por ello conveniente un giro jurisprudencial, máxime cuando comienza a apuntarse en la práctica administrativa la apertura más o menos inminente a una formal autorización de los procedimientos mecanográficos para la redacción de los Libros de Actas de las sesiones municipales.

5.2 *La información pública*

En esta fase se manifiestan importantes diferencias entre los diversos procedimientos aprobatorios de Reglamentos municipales.

En los independientes de relación y en los ejecutivos de organización, a cuyo entorno hemos concentrado ahora nuestra atención, se produce esta fase cuando el Reglamento ya está aprobado, y precisa tan sólo cubrir las fases de información y de pase por el visado del gobernador para conseguir su eficacia plena (47). Cabrá, pues, plantearse ya la cuestión viable de los efectos jurídicos de un Reglamento de estos tipos cuando llega a la fase de información pública.

En primer lugar se debe señalar que si bien el Reglamento municipal—se insiste que nos limitamos a los tipos de Reglamentos que hemos acotado—existe desde la aprobación municipal, hay con posterioridad a la misma, fases esenciales, y consiguientemente no se puede impugnar un Reglamento que no ha terminado su periplo aprobatorio. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1959:

«... que con toda claridad y precisión, tanto la Ley de Régimen Local en su artículo 386, como la Ley de esta jurisdicción de 8 de febrero de 1952 en su artículo 3.º establecen que el recurso contencioso-administrativo contra las Ordenanzas municipales sólo puede interponerse cuando éstas tengan carácter ejecutivo... y el actual recurso fue interpuesto... por la propia parte hoy recurrente en el período de exposición al público para la modificación del artículo ... de las Ordenanzas municipales... no adquiriendo fuerza ejecutiva las referidas Ordenanzas municipales hasta que fueron cumplidos los aludidos trámites, es patente que el acuerdo recurrido es irrecusable.»

De la anterior sentencia se infiere el carácter esencial de los dos trámites posteriores a la aprobación municipal, o cuanto menos de uno de ellos. Una segunda sentencia nos va a negar el carácter de esencial al trámite de información pública, por lo que resultará existente una línea jurisprudencial que sólo otorga carácter de trámite esencial al visado gubernativo. Así:

(47) En los independientes de organización, y en los ejecutivos de relación, la información pública es, por el contrario, una fase previa a la aprobación, validez y eficacia serán, pues, conceptos un tanto indiferenciables. Consiguientemente, las consideraciones que desarrollamos en el epígrafe, no les son aplicables.

Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1960:

«... preciso es convenir que negada por los actores la existencia del trámite de la exposición al público, ningún comprobante acredita en el expediente que ésta se hiciera; pero debe de tenerse en cuenta de todos modos que, de anularse por tal defecto lo actuado con posterioridad al momento en que se produjo, habría que retrotraer el expediente a dicho momento para la presentación de reclamaciones, y como quiera que los interesados han formulado las que han creído oportunas contra el citado Reglamento, razones de lógica y economía procesal llevan a estimar inadecuada y contraproducente una revocación, por tal motivo, de la sentencia apelada y de toda la tramitación administrativa posterior a la falta para posibilitar un efecto que, en realidad, ya se ha producido.»

Parece un tanto peligrosa la línea de la anterior sentencia. Pues si las Normas reglamentarias municipales adolecen de reducidos instrumentos que garanticen su integridad, con esta sentencia se llega incluso a desvestir al procedimiento de toda publicación en el *Boletín Oficial*. Lo que parece un tanto paradójico si predicamos del Reglamento la indeterminada pluralidad de los sujetos obligados a su cumplimiento, los que no tienen medio de enterarse de su existencia.

En segundo lugar debemos analizar la instrumentación de esta información pública. Aunque no dice nada la Ley, parece natural que la publicación del Edicto se realice en el *Boletín Oficial* de la Provincia y no del Estado, por la limitación jurisdiccional del Ayuntamiento al término municipal incardinado en una Provincia.

Tampoco dice nada la Ley sobre la realización de singulares audiencias. Y aunque los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo establecen estas singularidades, no parece que la Jurisprudencia —que parece entender esta fase como no esencial— haya considerado la anulabilidad de procedimientos aprobatorios de Reglamentos municipales que hayan incumplido las audiencias especiales contempladas en dichos preceptos.

Creemos que esta fase debiera articularse como esencial, y que debieran especificarse según las especialidades del Reglamento y del Municipio las audiencias potenciadas que se consideran obligatorias. Ello no sería más que seguir una línea doctrinal que en lo estatal se encuentra recogida en la

Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1972:

«... el trámite de informe razonado en las entidades corporativas y representativas de intereses afectados

por la disposición general que establece el párrafo 4.º del artículo 130 de aquella Ley equivale y sustituye al de audiencia de los interesados que respecto del procedimiento común preceptúa el artículo 91; de suerte que su cumplimiento no constituye formalidad accesoria sino requisito y garantía esencial, ligada a la validez del resultado del procedimiento elaborativo.»

5.3 El trámite gubernativo

Vamos a considerar, para el tipo de Reglamentos que hemos acotado, el trámite gubernativo, que se configura por el artículo 110 de la Ley de Régimen Local en los términos siguientes: «Dentro de los treinta días de la recepción de las Ordenanzas o Reglamentos, el gobernador civil deberá advertir a la Corporación municipal las infracciones legales que contengan. Esta advertencia producirá los mismos efectos que la suspensión decretada con arreglo al artículo 366 de esta Ley por el presidente de la Corporación... Si el gobernador civil no hiciese ninguna advertencia de ilegalidad dentro del plazo de treinta días señalado en el párrafo anterior, las Ordenanzas y Reglamentos tendrán carácter ejecutivo.»

Es decir, el visado gubernativo se configura dentro de la potestad de tutela centralista como un presupuesto de eficacia de un Reglamento ya válido. Por el contrario, en los Reglamentos independientes de organización, y en los ejecutivos de relación, el trámite gubernativo se configura como la auténtica aprobación del Reglamento que hasta entonces ha sido simplemente preparado por la Administración municipal. Esta diferencia no se encuentra en nuestra doctrina claramente resaltada, siendo frecuentes las indiscriminadas referencias a la «aprobación estatal». Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1971, confirma Audiencia, que dice:

«... en general y sin ninguna excepción (dejando aparte los Bandos que pueden dictar los alcaldes) los Reglamentos u Ordenanzas locales deben someterse a aprobación administrativa.»

También en los autores (48) encontramos similar postura, que sistemáticamente puede llevar a confusión.

Respecto al transcurso de los treinta días señalados por la Ley, la

(48) Por todos, BOQUERA, en *La aprobación de las Ordenanzas municipales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 162, 1969, p. 244: «La Ley al exigir la aprobación de las Ordenanzas por órganos estatales, otorga a dichos actos un poder reglamentario que ejercitan en los términos municipales de nuestro país con el ropaje de actos municipales.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1965:

«... el principio de aplicación del silencio administrativo positivo se formula en el artículo 374, 2 de la LRL, dejando a salvo los preceptos especiales que lo regulan en determinadas materias, con la posibilidad, por tanto, de que en estas determinadas materias funcione sin denuncia de mora, como lo establece el artículo 151 del Reglamento de Servicios; y es también significativo el apartado 4.º del artículo 65 de este Reglamento que aplica claramente el silencio administrativo positivo...»

Es decir, opera automáticamente, sin necesidad de denuncia de mora. La regla general es la aprobación, y sólo por excepción expresa, puede enervar el gobernador la validez del Reglamento. Su técnica, la advertencia de ilegalidad.

Sobre esta advertencia también se ha pronunciado la Jurisprudencia. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1971, confirma Audiencia que dice:

«...que la advertencia de ilegalidad, con los efectos del artículo 366 de la Ley de Régimen Local, que regula el artículo 110 de la misma Ley, debe ejercitarse en el plazo de treinta días y fundarse en la vulneración de una Ley u otra disposición general según dispone en íntima relación con estos preceptos, el artículo 308; es cabalmente esta vulneración, con trascendencia anulatoria, advertida en el plazo indicado, la que determina la nulidad que los artículos 110, citado, y 118 de la Ley jurisdiccional dicen; más no podrá acordarse la nulidad y si el alzamiento de la suspensión, cuando la advertencia de ilegalidad se hace transcurridos treinta días, plazo no susceptible de interrupción, pues el precepto es bien claro al efecto, y no se aduzca que la petición de dictámenes que asesoran a la autoridad gubernativa provocan la interrupción del plazo, pues la necesidad de que la decisión del gobernador, precedida del dictamen de sus asesores, es la regla común y, sin embargo, el precepto legal dispuso que dentro de los treinta días de la recepción de las Ordenanzas o Reglamentos, debía el gobernador advertir la ilegalidad y si no se hiciera esta advertencia adquieren aquellos eficacia.»

Vemos así que:

a) El plazo de treinta días no es susceptible de interrupción. En esta misma línea, también:

Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1962:

«...pueda tomarse en consideración el defecto procesal de que no informara el Abogado del Estado, acordarlo o no el Gobierno Civil en asunto donde ni por su naturaleza ni por su oportunidad procesal era de su competencia hacerlo, lo que sin duda excusa la falta de una actuación administrativa de informe, donde tal informe no era preciso.»

b) La motivación de la advertencia, debe ser la infracción de Ley o Disposición general. Aquí debemos señalar:

b)2. Que la advertencia del gobernador debe realizarse cuando un Reglamento municipal se separa de la normativa estatal. Esta temática conflictiva, que fundamenta como hemos visto parte de nuestra doctrina y que encuentra un ligero acomodo en parte de la doctrina jurisprudencial, está exigiendo un específico tratamiento legal, que dé una solución diferente, según sea el tipo de Reglamento.

b)2. Que la advertencia del gobernador debe realizarse cuando observe cualquier infracción. No debe limitarse a los supuestos de la infracción «manifiesta», que con carácter general se contemplan en el artículo 362 de la Ley de Régimen Local. En este sentido es terminante la,

Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1963:

«...a diferencia de lo prevenido en el artículo 362 de la tan repetida Ley de Régimen Local, cuya 4.ª causa de suspensión de los acuerdos locales se contrae a la infracción manifiesta de las Leyes, el texto del artículo 110 es más amplio, ya que la advertencia gubernativa que produce los mismos efectos de la suspensión del artículo 362 puede basarse en cualquier infracción legal que contengan las Ordenanzas y Reglamentos municipales.»

b)3. El Decreto gubernativo de suspensión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368 de la Ley de Régimen Local—y 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo—, debe ser motivado.

Este trámite de tutela gubernativa, coloca al gobernador ante una actuación no potestativa. El término «deberá» del artículo 110 de la Ley de Régimen Local, es una natural consecuencia de la naturaleza tuitiva de este trámite.

Por último, conviene que resaltemos, y con esto debemos abrir una interrogante, los efectos de esta fase:

Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1962:

«...sino tan solo la declaración del Gobierno Civil bien expresa, bien tácita —transcurso de treinta días sin expresión positiva— de legalidad de la Ordenanza, tal como el artículo 110 de la Ley establece, desde cuyo momento cobran efecto ejecutivo en cuanto a su contenido administrativo orgánico.»

5.4 *La publicación del Reglamento*

Que el Reglamento municipal que consideramos, sea ejecutivo con el cumplimiento de la fase o trámite gubernativo, o lo que es lo mismo, que entre en vigor y plena eficacia sin un trámite formal de «publicación», es algo que llama a la meditación.

Una primera aproximación al tema lleva a pensar que la eficacia de una norma, su obligatoriedad para una generalidad más o menos indeterminada de destinatarios, parte entre otras de la ficción legal de que dicha norma es conocida porque se ha publicado. Ahí están con esta postura, el artículo 2.º del Código Civil y el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Por esta vía, y seguimos a BOQUERA (49), tan importante es la publicación de la norma general, que SUÁREZ, en *De legibus*, incluye a la publicación entre las notas esenciales de la Ley.

Pero ahí está el literal del artículo 110,2 de la Ley de Régimen Local, disponiendo que si el gobernador civil no hiciese ninguna adverencia de ilegalidad dentro del plazo de treinta días señalado en el párrafo anterior, las Ordenanzas y Reglamentos tendrán carácter ejecutivo.

Por otra parte, sin embargo, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en su artículo 7.º,2, por demás desafortunado (50), señala que la vigencia de las Ordenanzas y Reglamentos se iniciará a los veinte días de haberse anunciado en el *Boletín Oficial* de la provincia la aprobación definitiva, o a contar de la publicación, si así se decretare expresamente. No comprendemos esa calificación «definitiva» a la aprobación —ya que esta calificación sólo es aceptable para las Ordenanzas urbanísticas—; nos parece confusa esa equiparación indiferenciada de Reglamentos municipales; si hubiera Reglamentos que comienzan a regir a los veinte días de anunciarse su aprobación en el *Boletín*, resultaría que la vigencia de los Reglamentos independientes de relación y de los ejecutivos de organización, comen-

(49) BOQUERA, en *La publicación de las Ordenanzas locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 169, 1970, p. 240.

(50) BOQUERA, en *La publicación de las Ordenanzas locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 166, 1970, p. 243, no puede asimilar este precepto, y dice: «el artículo 7.º, 2 del Reglamento de Servicios jurídicamente no existe, es nulo de pleno derecho al contradecir la Ley». De interés, la sentencia de Audiencia Territorial considerada por el Tribunal Supremo en la de 20 de mayo 1974, con una original postura sobre la validez de este art. 7 del Reglamento de Servicios.

zaría antes de que se terminara el plazo que tiene el gobernador para advertir ilegalidad. Este precepto no se puede asimilar y no casa con su paralelo de la Ley. Y por ello, al no permitir una construcción del tema, debemos hacer caso omiso de su existencia, al ser nulo el valor de su juridicidad dentro del ordenamiento jurídico.

Debemos volver al artículo 110,2 de la Ley de Régimen Local. Parece oportuna la explicación que BOQUERA (51) nos da: «También es posible que nuestra Ley mantenga la regla del artículo 110,2 antes recordado, por puro mimetismo de leyes anteriores redactadas cuando todavía no se tenía clara conciencia de la profunda diferencia existente entre Ordenanza y acto singular.»

Un montaje del tema debe partir de un planteamiento teórico: la necesidad de la ficción legal de que la publicación de la norma la ha dado a conocer a sus posibles destinatarios, como determinante de la exigibilidad de su cumplimiento. Y por este camino, como dice ENTRENA (52), se llega a la conclusión de que los Reglamentos locales —o el acto por el que se aprueban—, deberá aparecer en el *Boletín Oficial* de la provincia correspondiente.

Sobre esta base, debemos deshacer el equívoco del artículo 110 de la Ley de Régimen Local. Que no solo es que no distingue según el tipo de Reglamento de que se trate, es que parece confundir la fase de información pública con la de publicación (53).

Debe tenerse en cuenta que son distintos los procedimientos aprobatorios y de entrada en vigor de los distintos Reglamentos municipales (54). Pero que, concretamente, en el caso de los Reglamentos independientes de relación y en el de los Reglamentos ejecutivos de organización, el precepto regulador es el 110,2, y en él sólo hay un momento de comunicación al público de la Ordenanza, la exposición al público.

Como dice BOQUERA (55), la exposición al público no puede suplir a la publicación. Añade, que «al público se expone no la Ordenanza, sino un proyecto de Ordenanza».

(51) BOQUERA: *La publicación de las Ordenanzas locales*.

(52) ENTRENA: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 95.

(53) BOQUERA, en *La publicación de las Ordenanzas locales*, p. 237, dice: «La información pública y la publicación no pueden sustituirse mutuamente. Deshacer este equívoco me parece muy necesario pues creo que es el origen de que la Ley de Régimen local establezca que la Ordenanza entra en vigor sin necesidad de publicación.»

(54) Una referencia a los tipos de Reglamentos que hemos marginado en esta parte del estudio. Concretamente sobre los fiscales. Donde se ve su tratamiento propio. Así, sentencia de Audiencia, confirmada por el Tribunal Supremo en la de 12 de mayo de 1972, dice: «...que en orden a la publicación de la Ordenanza, en precepto que la regula es el artículo 722 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955... Este precepto legal dispone, que una vez acordada por la Corporación municipal la aprobación de la Ordenanza, se publicará en el tablón de anuncios y en el *Boletín Oficial* de la Provincia... y como no existe ningún otro precepto legal ni reglamentario que exija otra publicación, ya que no son de aplicación al caso los artículos 29 de la LRJAE y 132 de la LPA... no cabe exigir otra publicación que la prevista en el artículo 722 de la LRL.»

(55) BOQUERA: *La publicación de las Ordenanzas locales*, p. 235.

En este punto concreto no podemos seguir a BOQUERA. Ya hemos explicado, cómo la facultad de dictar y aprobar los Reglamentos —de los tipos que venimos refiriendo—, es del órgano municipal. Aprobado por el Ayuntamiento, hemos visto que la Ordenanza es incluso válida y produce algunos efectos jurídicos. Si después de aprobada la Ordenanza, se expone al público, lo que se expone es la Ordenanza y no un proyecto de Ordenanza.

Seguimos, pues, el razonamiento donde lo dejamos: la exposición al público no puede suplir a la publicación. A nuestro entender esto lleva a tres conclusiones:

a) que se impone una reforma legal, que establezca formalmente la fase de publicación. Postulando que ésta se establezca en similares términos a los existentes para las disposiciones generales de la Administración central.

b) que para suplir la laguna legal, nada obsta a que el respectivo Ayuntamiento realice una publicación, una vez superado el trámite gubernativo, para comunicar la puesta en vigor del Reglamento de que se trate (56), y

c) que el Ayuntamiento que no realice la indicada publicación, no infringe el orden jurídico —dado el rango jurídico de la Ley de Régimen Local—, y sus Reglamentos no se perjudican por ello en su validez y eficacia. Hoy día se configura, lamentablemente, en nuestro Derecho positivo la publicación de los Reglamentos municipales —de los tipos que contemplamos— no como una exigencia, sino como una recomendación.

5.5 *La impugnación del Reglamento municipal*

Seguimos pensando en los Reglamentos y Ordenanzas contemplados en los artículos 108 y siguientes de la Ley de Régimen Local.

La impugnación tiene dos caminos:

a) La advertencia de ilegalidad gubernativa. Que desata la remisión del expediente por el presidente de la Corporación a la Sala de lo Contencioso-administrativo. Artículos 110 y 368 de la Ley de Régimen Local.

b) La vía de recurso del administrado. Baste una nota jurisprudencial:

(56) Postura opuesta la de BOQUERA, en *La publicación de las Ordenanzas locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 166, 1970, p. 243: «Finalmente, si los Ayuntamientos, conscientes de estos problemas, quisieran remediarlos con la inclusión en el cuerpo de la Ordenanza de un precepto en el que se fijará el comienzo de su vigencia después de haber sido aquella publicada, por haberlo así decidido voluntariamente, la determinación *ex lege* del momento en que una Ordenanza comienza a tener carácter ejecutivo privaría de todo valor a dicho precepto.»

Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1971:

«...no se trata aquí de la impugnación directa de una disposición de carácter general de la Administración central, en la que la Ley de esta Jurisdicción es más exigente para conceder la posibilidad de iniciar el recurso contencioso, sino que lo que se ataca es una exacción de una Entidad local y la Ordenanza por la que ha de regirse, materia en la cual se aplica el artículo 28,1 a) de la Ley, que otorga legitimación activa a todas las personas que tengan interés directo en la declaración de no conformidad a derecho y consiguiente anulación del acto o disposición que vaya a ser objeto de recurso.»

Lo que no se consigue con la impugnación en nuestro campo, y conviene resaltarlo, es una nueva redacción en la Sentencia, por la Sala, de la norma que se anula. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1973:

«...porque, como ya dio a entender la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 1972, no puede pretenderse de los Tribunales el ejercicio subsidiario de la potestad reglamentaria, y sí tan solo que sea respetado el principio de legalidad.»

6. LA EFICACIA JURÍDICA DEL REGLAMENTO MUNICIPAL

Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1961, confirma Audiencia que dice:

«...que con arreglo a este precepto —artículo 11,2 del Reglamento de Servicios—, las disposiciones de una Ordenanza constituyen un vínculo obligatorio, entre el particular que realice un acto previsto en la misma y la Corporación...»

Es decir, el Reglamento municipal innova el ordenamiento jurídico. Promoción municipal de la norma, que afecta en su cumplimiento no sólo a los particulares sino también a la propia Administración promotora.

Innovación del ordenamiento jurídico. Y, por lo tanto, y recogiendo ya el conjunto de argumentos vertidos en este estudio, se puede afirmar que el poder autonómico municipal encuentra su fundamento en su novedosa aportación al ordenamiento jurídico; la legalidad estatal

será la eficaz, hasta tanto llegue un Reglamento municipal que, sin vulnerar la normativa de general aplicación, introduce singularidades locales para aplicación local. Y este planteamiento tiene pleno reconocimiento jurisprudencial —aunque como hemos visto hay sentencias en sentido opuesto—. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1971:

«...mientras no recaiga una concreta y calida reglamentación especial con respecto a la mencionada materia por parte del Ayuntamiento de Madrid ... es obvio no puede negarse efectividad y aplicación a tales disposiciones emanadas de la Administración central...»

También primará la Reglamentación municipal frente a un acuerdo municipal anterior. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1963, confirma Audiencia que dice:

«...porque al ser un acuerdo anterior a la Ordenanza de policía urbana, hay que entender que esta norma posterior es la aplicable, ya que prescribe un régimen jurídico general y, a su vez, distinto del anterior...»

En definitiva, la fuerza indefinida del Reglamento municipal es expresamente sancionada por:

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1971, confirma Audiencia que dice:

«...es fuerza convenir que la potestad reglamentaria de que son titulares los entes locales en tanto mantienen la competencia sobre la materia reglamentada no cesa; y es, por esto, que es contrario a estos preceptos, y, en definitiva, a la naturaleza de la potestad reglamentaria, sostener que está sujeta a un límite temporal, pues en tanto subsiste la competencia sobre el objeto, los preceptos citados no privan a los Ayuntamientos de la potestad de dictar Reglamentos u Ordenanzas» (se refiere a materia de circulación).

Tema distinto es el de que una Ordenanza de un tipo específico —frecuente es el caso de las fiscales—, en la que se contienen disposiciones de materia distinta —por ejemplo, no fiscal— que sólo tienen su acomodo correcto en disposición reglamentaria municipal de procedimiento aprobatorio diferente —típico es que en la Ordenanza fiscal se regulen materias propias de un Reglamento ejecutivo de re-

lación—. En este caso, es nula esa disposición, pero no porque se niegue la competencia del Ayuntamiento, sino porque no se ha puesto en vigor esa materia por los medios procedimentales previstos por el legislador. Al prescindirse totalmente del procedimiento adecuado, la disposición así creada será nula de pleno derecho por prescripción del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Pero donde se encontrará la gran limitación será en el respeto a las leyes. Así:

Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1959:

«...que a tenor del artículo 108 de la citada Ley ordenadora de la vida local, en relación con los artículos 4.º y 11 del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, la potestad de ordenanza atribuida a los Ayuntamientos, tiene como únicas limitaciones en su ejercicio que éste se produzca dentro de la esfera de competencia municipal y que las normas de prescripción autonómica en que aquella se concreta, no estén en oposición con leyes o disposiciones de carácter general, supuesto en el cual serían ineficaces y no vincularían a los administrados.»

El problema en concreto radica en definir cuándo la disposición autonómica está «en oposición» a la estatal, y cuándo es simplemente diferente a la estatal. Así es la dinámica de este tema y así debemos dejarlo.

Dentro de estos trazos generales vive con extrema languidez la potestad reglamentaria municipal; a pesar de que la regulación legal no se opone a ella; a pesar de que la misma regulación legal es deficiente y exige un pronto perfeccionamiento presidido por los principios, de comprensión integral del Reglamento municipal, y de tratamiento coherente y sistemático a aquellos tipos de Reglamentos de los que deba predicarse una naturaleza jurídica homogénea; a pesar de que la jurisprudencia no se ha señalado como avanzada o progresista en esta materia, aunque goza de sentencias plenamente abiertas a una construcción coherente de la materia; y a pesar de que la doctrina no ha perfilado suficientemente la figura de los Reglamentos independientes de organización, en los que, en definitiva, radica la auténtica autonomía municipal.

Se postula una corrección de las deficiencias apuntadas con una directriz específica: inyectar a nuestros órganos del gobierno local una vitalidad que, sacándoles de su atonía creadora, los proyecte hacia creaciones normativas, de aquellas singularidades y problemas locales que sólo ellos conocen, y que sólo ellos pueden proteger para un más sano y auténtico desarrollo de nuestras comunidades municipales.

V. BOIX REIG

