

TEMA 2

LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. CONTENIDO. POSICIÓN Y SIGNIFICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. REGULACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL. LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL. LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES: REGLAMENTOS Y ORDENANZAS. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN. EL REGLAMENTO ORGÁNICO. LOS BANDOS.

1. LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL

- 1.1. CONSIDERACIONES GENERALES
- 1.2. EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO LOCAL

2. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

- 2.1. INTRODUCCIÓN
- 2.2. CONTENIDO
 - 2.2.1. El preámbulo
 - 2.2.2. Primera Parte
 - 2.2.3. Segunda Parte
 - 2.2.4. Tercera Parte
- 2.3. POSICIONAMIENTO Y SIGNIFICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

3. REGULACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

- 3.1. NORMATIVA BÁSICA ESTATAL
 - 3.1.1. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
 - 3.1.2. El Real Decreto Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local
 - 3.1.3. El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL)
 - 3.1.4. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
 - 3.1.5. Las normas en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución
- 3.2. NORMATIVA ESTATAL SUPLETORIA

4. NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

- 4.1. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
 - 4.1.1. Andalucía
 - 4.1.2. Aragón
 - 4.1.3. Asturias
 - 4.1.4. Baleares
 - 4.1.5. Canarias
 - 4.1.6. Cantabria
 - 4.1.7. Castilla-La Mancha
 - 4.1.8. Castilla-León
 - 4.1.9. Cataluña

- 4.1.10. Extremadura
- 4.1.11. Galicia
- 4.1.12. La Rioja
- 4.1.13. Madrid
- 4.1.14. Murcia
- 4.1.15. Navarra
- 4.1.16. País Vasco
- 4.1.17. Comunidad Valenciana
- 4.2. LAS LEYES AUTONÓMICAS Y NORMATIVA REGLAMENTARIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL**
- 5. LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL**
- 6. LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES**
 - 6.1. INTRODUCCIÓN
 - 6.2. LÍMITES A LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL
- 7. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES**
 - 7.1. CONSIDERACIONES GENERALES
 - 7.2. CLASES DE REGLAMENTOS Y ORDENANZAS LOCALES
 - 7.2.1. El reglamento orgánico
 - 7.2.2. Las ordenanzas de policía y buen gobierno
 - 7.2.3. Las ordenanzas de tráfico
 - 7.2.4. Las ordenanzas urbanísticas
 - 7.2.5. Las ordenanzas fiscales
 - 7.2.6. Las ordenanzas sobre aprovechamiento de bienes comunales
 - 7.2.7. Las ordenanzas reguladoras de precios públicos
 - 7.2.8. Las ordenanzas medioambientales
- 8. PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN**
 - 8.1. PROCEDIMIENTO COMÚN EN LOS MUNICIPIOS DE RÉGIMEN ORDINARIO
 - 8.1.1. Iniciativa popular
 - 8.1.2. Órgano competente y quórum de aprobación
 - 8.2. PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN
 - 8.2.1. Reglamentos de naturaleza orgánica
 - 8.2.2. La técnica de la delegación en la aprobación de normas reglamentarias
 - 8.2.3. Procedimiento de elaboración
 - 8.2.4. Revisión de oficio
 - 8.3. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES
 - 8.3.1. Las ordenanzas Fiscales
 - 8.3.2. El reglamento orgánico
 - 8.3.3. Las ordenanzas urbanísticas
 - 8.3.4. Las ordenanzas reguladoras de los aprovechamientos de bienes comunales
 - 8.3.5. Las ordenanzas reguladoras de los precios públicos
- 9. LOS BANDOS**

1. LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL

1.1. Consideraciones generales

De acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución el Estado tiene la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, lo que conduce a entender que le corresponde al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y régimen de las corporaciones locales. No obstante, las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 148.1.2 de la Constitución pueden asumir competencias en materia de alteración de términos municipales de su territorio y, en general, de las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales, y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.

Sin embargo, de acuerdo con la STC 32/1981 *«la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme en todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario [...]»*.

De esta manera, nos encontramos ante una materia, el régimen jurídico de las corporaciones locales, de una clara relación internormativa, en la que la concurrencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, por medio de sus poderes normativos, va a estar omnipresente, sobre todo porque éstas van incorporando el régimen local entre sus competencias exclusivas, todo ello sin perjuicio de las competencias estatales.

En este sentido, como indica la STC 84/1982, de 23 de diciembre, las leyes de las Comunidades Autónomas deben ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas. *«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como 'intracomunitario' o 'extracomunitario' no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado, también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse»* (STC 84/1982).

Podemos concluir, por tanto, que en el panorama del actual régimen local español nos encontramos, entre las fuentes heterónomas relativas al derecho nacional de fuente interna con normas estatales cuyo carácter básico no está completamente definido, y con preceptos de encaje dificultoso dentro de la propia legislación estatal, a todo lo cual se suma una legislación, que a día de hoy casi todas las Comunidades Autónomas han completado, tanto de desarrollo de la legislación estatal como la dictada en ejercicio de competencias exclusivas sectoriales –que pueden contener preceptos que afectan, a su vez,

a legislación estatal básica—, lo que añade, como puede comprenderse, una mayor complejidad y requiere por ello una serena y profunda reflexión.

A todo ello se debe sumar la existencia del derecho nacional de fuente externa, constituido sobre todo por la Carta Europea de la Autonomía Local y por los reglamentos, directivas y decisiones de la Unión Europea, y en el plano de las fuentes autónomas por las ordenanzas, los reglamentos y los bandos.

1.2. El sistema de fuentes del derecho local

Una vez declarado inconstitucional el artículo 5 de la Ley de Bases de Régimen Local (STC de 21 de diciembre de 1989) por el que se determinaba el sistema de fuentes normativas de las entidades locales, es preciso remitirnos a nuestro texto constitucional para encontrar cual será el ordenamiento jurídico regulador del régimen local. A tal efecto, debemos señalar tres niveles normativos de diferente alcance: el Estatal: leyes básicas; el autonómico: leyes autonómicas y de desarrollo de las del Estado; y el local: Reglamentos, Ordenanzas y Bandos.

- a) Dentro del primer nivel, es decir, el básico debemos resaltar que la Constitución, en su artículo 149.1.18, reserva a la exclusiva competencia del Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra la propia Administración Local. Dentro de este apartado se enumeran las siguientes normas de rango legislativo:
 - Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985.
 - Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia de régimen local, de 18 de abril de 1986.
 - Ley 39/1988 de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (modificada ampliamente por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre) y posteriormente derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
 - Normas de rango reglamentario: Como normas de rango reglamentario, y en ejecución de la citada Ley de Bases, se han aprobado, hasta el momento presente, sólo tres Reglamentos, de los seis que deberían haber sido publicados por el Gobierno, conforme al mandato contenido en la Disposición Final Primera de la citada Ley Básica, faltando, por tanto, por aprobarse, el de Funcionarios de las Corporaciones Locales, el de Contratación y el de Servicios. Los tres Reglamentos aprobados conforme a las determinaciones de dicha Disposición Final son los siguientes:
 - Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 13 de junio de 1986.
 - Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de 11 de julio de 1986.
 - Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 28 de noviembre de 1986.

No debemos olvidar que a consecuencia del denominado Pacto Local se han introducido importantes modificaciones en el citado sistema jurídico, en especial en la citada Ley de Bases (reforma introducida por la Ley 11/1999), en la Ley Orgánica de Régimen Electoral (con la introducción de la cuestión de confianza) y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (conflicto en defensa de la autonomía local).

- b) Dentro del segundo nivel, es decir, leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, podemos señalar, que el desarrollo normativo de esta materia dependerá de la actividad que desarrollen las Asambleas Legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas. Así, con carácter general, las diferentes Comunidades Autónomas tienen dictado sus propias normas de ordenación del territorio, de demarcación territorial, de régimen del suelo, de relaciones con las Diputaciones Provinciales, de Cámaras de Cuentas, de Consejos de Municipios, de protección de espacios naturales y del medio ambiente, o incluso, de coordinación de policías locales existentes en sus respectivos territorios, entre otras.
- c) Dentro del tercer nivel, las Ordenanzas y Reglamentos Locales, representan las manifestaciones efectivas de la potestad reglamentaria de tales entes, las cuales deberán ser ejercidas con estricta subordinación a la ley, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias.

2. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

2.1. Introducción

Entre los tratados internacionales que presentan una clara incidencia en el régimen local español hay que destacar la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España —previa la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1 de la CE— el 20 de enero de 1988, con la declaración hecha por el Reino de España en el sentido de que esta Carta se aplicará en todo el territorio del Estado respecto de las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y las previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución, es decir, los municipios, las provincias y las islas.

La Carta —que pivota en torno a dos cuestiones, es decir, el aspecto clave y definatorio de las entidades locales, como es su carácter democrático y el principio de subsidiariedad o proximidad— tiene una extensión reducida, constando de un preámbulo, que expresa el significado de esta norma, y diecisiete artículos.

Existe la reserva española a la Carta, en el sentido de que —tal como se puntualiza expresamente por el Estado español— únicamente no se considera vinculado nuestro país por el apartado 2 del artículo 3 de esta Carta Europea en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica —piénsese en la elección de segundo grado para la elección de diputados provinciales— en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.

2.2. Contenido

La Carta Europea de Autonomía Local consta de 18 artículos, divididos en un Preámbulo y Tres partes.

2.2.1. El preámbulo

En el Preámbulo, los Estados miembros de Consejo de Europa establecen los considerandos en base a los cuales se ha desarrollado la Carta, resaltando que la defensa y el fortalecimiento de la Autonomía Local en los diferentes países de nuestro continente representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

Se enuncian así los principios fundamentales en los cuales se asienta la Carta, siendo estos principios en esencia:

- a) La contribución de la autonomía local a la democracia, la administración eficaz y la descentralización del poder.
- b) El importante papel que desempeñan las autoridades locales en la construcción de Europa.
- c) La necesidad de que las autoridades locales estén constituidas democráticamente y gocen de una amplia autonomía.

2.2.2. Primera parte

La primera parte (artículos 1 a 11) contiene disposiciones sustantivas que establecen los principios de la autonomía local.

2.2.2.1. Compromiso y vinculación de las partes (art. 1)

El artículo 1 dispone que *«las partes contratantes se comprometen a considerarse vinculadas por los artículos siguientes de la forma y en las condiciones prescritas por el artículo 12 de la presente Carta»*. Se expresa así el compromiso general de las partes a observar los principios de la autonomía local enunciados en la Carta.

2.2.2.2. Fundamentos de la autonomía local (art. 2)

De acuerdo con el artículo 2 *«el principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución»*. Se prevé, de esta manera, que el principio de la autonomía local debería estar consagrado en textos legislativos de los Estados Miembros.

Habida cuenta de la importancia que reviste el principio de autonomía local, convendría que se incluyera en el texto fundamental que rige la organización de cada Estado, a saber, la Constitución. Sin embargo, tal como se reconoció, en aquellos países en los que el procedimiento para reformar su Constitución exigía el su aprobación mediante una mayoría especial del