

**SOBRE LA NATURALEZA DE LOS BANDOS
COMO DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL
(Las disposiciones de carácter general en la
Administración Local)**

352.077.6

por

José-Ramón Rodríguez-Sabugo Fernández

Secretario de 1.ª categoría de Administración Local

SUMARIO: I. OPINIONES QUE CONSIDERAN A LOS BANDOS COMO DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL.—II. CONSIDERACIONES NEGATIVAS SOBRE QUE LOS BANDOS SON DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL. LOS BANDOS SON ACTOS GENERALES Y PLURALES.—III. LA LEGISLACION POSITIVA Y LA JURISPRUDENCIA CONSIDERAN A LAS ORDENANZAS O REGLAMENTOS COMO MANIFESTACION DE LAS DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL DE LA ADMINISTRACION LOCAL, Y A LOS BANDOS COMO DISPOSICIONES QUE NO TIENEN LAS CARACTERISTICAS DE DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL.—IV. PUBLICACION DE LOS BANDOS.—V. LIMITES DE LOS BANDOS.—VI. IMPUGNACION DE LOS BANDOS.

**I. OPINIONES QUE CONSIDERAN A LOS BANDOS
COMO DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL**

Se viene considerando a los Bandos como una manifestación de potestad de Ordenanza, como disposición general de la Adminis-

tración local. Por ejemplo, SERRANO GUIRADO tiene un documentadísimo estudio de esta materia en la *Enciclopedia Jurídica Seix*, y dice: «El Bando es una manifestación de la potestad pública, concretamente del poder de Ordenanza. Ahora bien, para calificar la naturaleza jurídica de este poder es preciso distinguir, según la causa de los Bandos, la competencia de la autoridad que los acuerda y la eficacia jurídica de los mandatos que contienen. Previamente se impone resumir la doctrina general sobre la potestad reglamentaria de la Administración como función pública, puesto que a la misma corresponde, en la terminología más corriente del Derecho administrativo, la potestad de Ordenanza de determinadas entidades públicas y de ciertas autoridades civiles y militares. La potestad reglamentaria de la Administración, es decir, la potestad de dictar normas jurídicas generales—Reglamentos—se fundamenta, aparte de la prioridad histórica respectiva a toda división de competencia entre los poderes del Estado y como atribución ajena a la función de administrar, en que es inconcebible que la Administración no participe del poder general del Estado; por exigencias del principio del Derecho público de que *salus publica suprema lex* y por la imposibilidad técnica de las asambleas legislativas de proveer a todas las necesidades y fines públicos con urgencia y el acomodo que exijan las circunstancias de cada momento. Por eso hoy ya no se discute la potestad reglamentaria de la Administración, conformándose su ejercicio tanto por la costumbre como por el reconocimiento expreso que se hace en los textos constitucionales y por disposición concreta de las leyes» (1), y añade, al hablar de los Bandos, que los Alcaldes: «En estos términos queda expresamente reconocida la potestad reglamentaria o de ordenanza, como también sus límites. El Alcalde, en el ejercicio de las atribuciones que se les conceden por la Ley, puede acordar Reglamentos ejecutivos y administrativos; los primeros, para el más conveniente desarrollo y cumplimiento de los acuerdos del Ayuntamiento, cuyas normas, además de imponer el Alcalde su cumplimiento, le señalan los límites de su potestad; los segundos, según hemos indicado anteriormente, puede dictarlos en virtud de la potestad propia de todo órgano administrativo, dentro de la esfera de su competencia. Los Bandos que en el ejercicio de las funciones enumeradas puede acordar han de respetar el principio de jerarquía, es decir, en el primer supuesto no pueden estar en contradicción con las disposi-

(1) SERRANO GUIRADO: *Enciclopedia Jurídica Seix*, «Bando», pág. 277.

ciones del Ayuntamiento, mientras que cuando son consecuencia de potestad propia o autónoma su rango es igual al de las Ordenanzas municipales, y como ellas debe respetar las Leyes y Reglamentos generales» (2); y distingue SERRANO GUIRADO en los Bandos de la Alcaldía los que dicte como Jefe de la Administración y como Delegado del Gobierno, y dice: «En efecto, los Bandos como manifestación de la potestad reglamentaria se consideran como atributos propios y ordinarios del primer magistrado municipal» (3), y añade que los Bandos de la Alcaldía pueden ser periódicos para recordar a los particulares el cumplimiento de sus obligaciones: de buen gobierno, sobre cuestiones de seguridad, saneamiento, de policía en general; y distingue los de urgencia y admite que pueden ser contra ley: «la necesidad pública no puede encontrar obstáculos en las normas jurídicas dictadas para los casos corrientes» (4); también clasifica SERRANO GUIRADO los Bandos de la Alcaldía, como ya expresamos anteriormente, en ejecutivos y administrativos.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO también considera los Bandos como disposiciones generales, y dice: «El Bando, por tanto, significa una norma o disposición de carácter general, que la autoridad dicta de modo más o menos solemne y pone en conocimiento del pueblo para que se cumpla» (5). Y continúa: «Desde luego, el Bando es una manifestación de la potestad de Ordenanza; una norma o disposición de carácter general para regular determinadas situaciones» (6).

GARRIDO FALLA, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, incluye a los Bandos entre los Reglamentos de las Entidades locales.

GARCÍA-TREVIJANO también incluye en su *Tratado de Derecho Administrativo* a los Alcaldes entre los órganos con competencia reglamentaria.

GARCÍA OVIEDO y MARTÍNEZ USEROS, asimismo, consideran los Bandos como una manifestación de la potestad de la Ordenanza.

(2) SERRANO GUIRADO: *Enciclopedia Jurídica Seix*, «Bando», pág. 278.

(3) Autor y obra citados anteriormente, pág. 278.

(4) Autor y obra citados anteriormente, pág. 281.

(5) Nemesio RODRÍGUEZ MORO: «Ordenanzas municipales y bandos de policía y buen gobierno», *Homenaje al profesor Jordana de Pozas*, pág. 64.

(6) Autor y obra citados anteriormente, pág. 65.

II. CONSIDERACIONES NEGATIVAS SOBRE QUE LOS BANDOS SON DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL. LOS BANDOS SON ACTOS GENERALES Y PLURALES

Personalmente no considero a los Bandos como una potestad de Ordenanza, o sea, como la facultad de dictar disposiciones de carácter general, correspondiendo a los Bandos la calificación de lo que se viene designando con el nombre de actos administrativos generales.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO dice: «Pero, sin embargo, hoy en día se admite sin dificultad la existencia de actos administrativos dirigidos a un grupo indeterminado de sujetos. El descubrimiento doctrinal de esta idea arranca de THOMAS, quien, al estudiar las características de los del orden de policía en el Derecho de Baden, advirtió la sentencia de órdenes generales, esto es, dirigidas a una pluralidad de personas que no tienen carácter normativo y que deben ser consideradas, en cambio, como auténticos actos administrativos. Fue el mismo THOMAS quien elaboró la expresión *allgemeine Vergügurg* (orden general), admitida luego unánimemente en la doctrina. Como ejemplo típico que se menciona en estos casos es de la orden dada a los habitantes de una determinada calle en un día de nevada para que dejen limpias sus aceras» (7), y añade LORENZO MARTÍN-RETORTILLO: «Cambiando estas variantes se producen cuatro posibles categorías de actuaciones administrativas en orden, claro está, al problema que aquí tratamos: 1.^a Abstracto general. 2.^a Abstracto especial. 3.^a Concreto general. 4.^a Concreto especial. La primera de ellas, cuando tanto los supuestos regulados como los destinatarios sean indeterminados, tiene, sin duda, carácter reglamentario. Hace más de medio siglo señalaba SANTI ROMANO como características fundamentales y distintivas del Reglamento las de la *abstractessa* y la de la *generalitá*. La última de las cuatro posibilidades señaladas engloba el concepto tradicional del acto administrativo, referido, como decimos más arriba, a una situación jurídica individualizada. La cuestión es ya problemática por lo que respecta a las otras dos categorías intermedias, la segunda y la tercera. Se trata, en cierto sentido, de fórmulas mixtas que están a caballo entre las dos categorías puras, por así llamarlas.

A propósito de ellas, la conclusión de VAL KNAR es terminante:

(7) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: «Actos administrativos generales y Reglamento», *Revista de Administración Pública*, núm. 40, pág. 213.

no es posible llegar a una conclusión técnica de valor general. La determinación de la línea de separación es un problema de Derecho positivo. Al faltar, pues, de un criterio particularizado extraído de la misma actuación administrativa analíticamente estudiada, sigue teniendo toda su vigencia en criterio externo, posicional, el criterio ordinamentalista, formulado ya por nuestra doctrina: la actuación administrativa será un Reglamento en cuanto se incruste en el Ordenamiento jurídico y no en otro caso. La prueba de la consunción será su signo más significativo: si la actuación administrativa se consume en sí misma, estaremos ante un acto administrativo; si, por el contrario, mantiene y extiende su valor preceptivo para sucesivos cumplimientos, estaremos ante una norma, ante un Reglamento» (8). Del mismo parecer es GARCÍA DE ENTERRÍA: «Si planteamos ahora todo el importante problema de esta distinción entre Reglamento y actos administrativos generales, bastaría apuntar que el interés básico es siempre, y a nuestro juicio, el ordinamentalista; el Reglamento forma parte del Ordenamiento, sea su contenido general o particular, y el acto administrativo, aunque su contenido sea general o se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, no forma parte del Ordenamiento jurídico; es un acto 'ordenado' y no ordinamental...» «Ordinariamente el carácter del acto ordenado puede expresarse en un dato externo, el de que su cumplimiento es 'consuntivo', agota el acto, en tanto que el cumplimiento de la norma no sólo no agota o consume ésta, sino que, por el contrario, la afirma...» (9).

Esta es la postura de la Jurisprudencia en la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1966: «En la necesaria distinción entre disposición general y acto plural, es de reconocer que el acuerdo de la Dirección General de la Administración Local que se impugna, del 15 de abril de 1964, no es un precepto que pase a integrarse en el Ordenamiento jurídico con carácter normativo, pudiendo afectar a una multitud de personas indeterminadas, por tiempo y con vigencia indefinida, sino que se contrae a un acto concreto, resolutorio de la situación personal de determinados funcionarios, aun cuando constituyen una pluralidad de ellos, sin que su generalidad se extienda sino relativamente a éstos y no en los términos absolutos

(8) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: «Actos administrativos generales y Reglamento», *Revista de Administración Pública*, núm. 40, págs. 248 y 249.

(9) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», *Revista de Administración Pública*, núm. 29, 1959, pág. 164.

requeridos por la Ley, por lo que, al no ser una disposición ordinal o general, sino un acto concreto de tipo plural, es forzoso reconocer su impugnabilidad jurisdiccional». Y la sentencia de 27 de enero de 1968 dice: «Que dado el punto de vista evidentemente normativo del contenido de la Orden recurrida, obvio es que el mismo reviste naturaleza general destinada a toda una pluralidad innominada de individuos actuales o futuros, esencialmente diferenciada de la que implica el acto ordenado a un particular, pues mientras éste es un acto consuntivo que agota o consume su particular eficacia sin otra trascendencia de alcance general, el ordenancista de la norma no se consume, antes bien, se afirma y ratifica por el ejercicio indistinto de su sujeción individual innominadamente impuesta. O sea, que mientras las normas constituyen un conjunto ordenancista que no se consume por su aplicación individual, el acto ordenado, en cambio, se agota con su particular destino, produciéndose entre una y otra trayectoria de vigencia dos naturalezas totalmente distintas que no cabe confundir con su propia especialidad de cada una, la que patentiza de forma excluyente que la Orden recurrida, que es normativa, no puede ser acto administrativo de carácter particular, y sí constituye, en cambio, una disposición de naturaleza general».

GARCÍA OVIEDO también distingue los actos administrativos en generales, colectivos, especiales y plural-generales.

Un estudio muy acabado de los actos administrativos generales lo encontramos en GARCÍA-TREVIJANO, que dice: «Al estudiar las fuentes vimos cómo existían actos normativos y no normativos, y dejamos dicho que su distinción adquirió relevancia sobre todo al conectar las normas del Ejecutivo con los actos generales del mismo, sin carácter normativo. Este es el momento de abordar la cuestión.

Se repite hasta la saciedad que el Reglamento está sometido al régimen de los actos administrativos, y además es un acto general y abstracto. Pero esto dicho así, escuetamente, envuelve un error que consiste en confundir el Reglamento con los actos administrativos generales. Quiero decir que si bien el Reglamento es siempre y por naturaleza un acto general y abstracto, no todo acto general es un Reglamento.

Hay 'actos generales' que se dirigen a una pluralidad indeterminada de destinatarios, que no tienen función normativa; no son fuentes del Derecho. Estos actos generales no innovan el Ordenamiento jurídico. Aunque son generales no son abstractos en el sentido de la

abstracción del Reglamento, sino que, por el contrario, vienen a concretar lo establecido anteriormente por una norma jurídica» (10).

Y añade GARCÍA-TREVIJANO: «Si hemos distinguido el Reglamento y el acto general, también hemos de separar 'acto general' y 'acto plural'.

El acto plural tiene una pluralidad de destinatarios, pero sólo desde el punto de vista formal, lo que en realidad se trata de tantos actos administrativos como casos existen.

Mientras el acto general es unitario, el acto plural no lo es, ya que en él existen tantos actos administrativos como destinatarios...»

Y continúa: «El acto general no está regido por los principios a que se somete el Reglamento. Concretamente no precisa habilitación legal, no tiene efectos, como los tiene el Reglamento, porque aquellos a los cuales no interesa quedan completamente desvinculados (no les afecta); requieren publicación, pero, en cambio, no exigen período de *vacatio*...» (11).

Los Bandos no son disposiciones de carácter general cuando el Alcalde ordena que las viviendas o establecimientos industriales se construyan con determinadas obligaciones sanitarias (fosas sépticas, en caso de no existir alcantarillado), cuando ordena el blanqueo o limpieza de fachadas, cuando organiza la circulación urbana (y esto también puede hacerse por simple acuerdo corporativo, lo que acredita el carácter de acto administrativo general y no de disposición general, en este caso, que en principio puede parecer dudoso), cuando señala la forma de realizar el servicio de recogida de basuras o de cualquier otro, etc., el Alcalde no da disposiciones de carácter general, ni menos cuando dicta Bandos de los denominados periódicos para practicar una vacunación, el reclutamiento militar, el cumplimiento de determinadas obligaciones; son actos que no se incrustan en el Ordenamiento jurídico en el decir de LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, o que no innovan el Ordenamiento jurídico en la manifestación de GARCÍA-TREVIJANO; ya que los Bandos se basan en otras disposiciones y no hacen más que exigir su cumplimiento, ya de la Administración central o de la local, ya que las disposiciones de la Administración local para tener la consideración de disposiciones generales e incrustarse en el Ordenamiento jurídico tienen que realizarse en forma de Ordenanzas y Reglamentos, correspondien-

(10) José Antonio GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, págs. 285 y 286.

(11) José Antonio GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, pág. 287.

do a los Alcaldes, por medio de Bandos, exigir en su caso el cumplimiento periódico de las mismas y la dirección de los servicios locales. Los Bandos son disposiciones abstractas-especiales y concretas-generales, en la terminología de MARTÍN-RETORTILLO; y actos generales y actos plurales en la de GARCÍA-TREVIJANO; según vayan dirigidos a un número indeterminado de destinatarios o a un número determinado, englobados en un acto solo.

III. LA LEGISLACION POSITIVA Y LA JURISPRUDENCIA CONSIDERAN A LAS ORDENANZAS O REGLAMENTOS COMO MANIFESTACION DE LAS DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL DE LA ADMINISTRACION LOCAL, Y A LOS BANDOS COMO DISPOSICIONES QUE NO TIENEN LAS CARACTERISTICAS DE DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL

A) En la legislación positiva no se considera a los Bandos como disposición de carácter general.

Veamos esta postura también recogida por la legislación positiva.

El artículo 108 de la Ley de Régimen local manifiesta que los Ayuntamientos podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos y los Alcaldes dictar Bandos de aplicación general en el término, en la esfera de su competencia; por lo cual habrá de atenerse a la competencia que corresponde a los citados órganos para saber qué disposiciones pueden dictar, y así como el Pleno de la Corporación municipal tiene competencia para la aprobación de las Ordenanzas generales y de Reglamentos de servicios, funcionarios y régimen interior, al Alcalde le corresponde, exclusivamente, como jefe de la Administración municipal, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento, y dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales, los de policía urbana y rural y de subsistencias, dictando los Bandos y disposiciones convenientes; o sea, que le corresponde exclusivamente la competencia subordinada, hacer cumplir las disposiciones generales y dirigir e inspeccionar los servicios de policía urbana y rural y de subsistencia, pero no reglamentar los servicios y la citada policía, dictando los Bandos y disposiciones convenientes; o sea, actos generales, órdenes individuales, instrucciones, circulares, para el ejercicio de la citada competencia.

Lo mismo al Alcalde, como Delegado del Gobierno, le corresponde exclusivamente hacer que se cumplan las Leyes, cuidar de que se presten con exactitud los servicios, mantener el orden y proveer a la seguridad pública e individual y adoptar en casos de gravedad las medidas que juzgue necesarias, o sea, unas atribuciones exclusivamente de cumplimiento de las correspondientes disposiciones legales.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales es bien explícito en la regulación de las citadas competencias; el artículo 121 del citado Reglamento dice bien claro que al Alcalde le corresponde el obligar al exacto cumplimiento de las Leyes, aplicar las Ordenanzas y Reglamentos y dirigir la policía urbana y rural, sanitaria, de subsistencias, de seguridad, de circulación y de costumbres, publicando al efecto Bandos, órdenes, circulares e instrucciones, o sea, actos generales, plurales o individuales, según los casos.

Nos guste o disguste, las disposiciones generales de la Administración local tienen que revestir la forma de Ordenanzas y Reglamentos, y de las disposiciones generales de la Administración Central del Estado el Alcalde puede dictar Bandos, o sea, actos generales o individuales.

En donde está desarrollada y distinguida con completa nitidez esta doble competencia es en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, y muchas de las disposiciones que figuran en su Título I debían de figurar en la propia Ley de Régimen local. El artículo 5.º del Reglamento citado dice: «La intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los siguientes medios: a) Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno; b) sometiendo a previa licencia, y c) órdenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo», y añade el artículo 7.º del Reglamento de Servicios para las Corporaciones locales: «1. Las disposiciones acordadas por las Corporaciones locales para regir con carácter general revestirán la forma de Ordenanzas o Reglamentos... 3. Si no reuniesen las características enunciadas en el párrafo 1, podrán revestir la forma de Bandos, publicados según uso y costumbres de la localidad».

Huelga todo comentario: las disposiciones generales revestirán la forma de Ordenanzas y Reglamentos; y si no reuniesen las características de disposiciones generales, podrán revestir la forma de Bandos.

B) La Jurisprudencia no considera los Bandos como disposiciones de carácter general y requisitos que según la misma habrán de tener las disposiciones de la Administración local para que rijan con carácter general, los cuales habrán de revestir la forma de Ordenanza o Reglamento... «Los motivos que cabe comprender bajo la rúbrica de 'infracciones de la Ley de Procedimiento' ha llegado el momento de decir si el Ayuntamiento demandado pudo disponer por la vía singular de un 'acto' no sometido al régimen de las Ordenanzas que la línea de transmisión de corriente eléctrica se instale en el subsuelo—con prohibición de que sean aéreas en todo el término municipal—, y en este punto la contestación a aquel principal interrogante debe estar precedida de un análisis de la competencia municipal en materia de líneas eléctricas, y para el caso de que tenga competencia en esta materia—a lo que puede contestarse afirmativamente, adelantando un juicio que tendrá ulterior razonamiento—, ni el ejercicio de esa competencia puede imponer que las líneas eléctricas corran por el subsuelo—con prohibición de 'líneas aéreas' en todo el término municipal—; y para la hipótesis de que esta gestión deba resolverse en el sentido de que el Ayuntamiento está legitimado para adoptar tal decisión, deberá estudiar si es preceptiva que esta prohibición de 'líneas aéreas' tenga un previo reconocimiento, o si, no obstante, por la vía del 'acto singular', sin el antecedente de una Ordenanza que habilite para actuar, cabe implantar que una línea eléctrica—y todas las que se instalen en el término municipal por la empresa recurrente—deben ser subterráneas y no aéreas, pues de la contestación a estas cuestiones fluirá el juicio que merece el 'acto municipal' porque el Ayuntamiento sin Ordenanzas ejecutivas previas ha impuesto que las 'proyectadas' líneas... para llevar la energía eléctrica (de baja tensión) a varias fincas y cuantas se proyecten en el futuro en todo el término municipal se instalen en el subsuelo... Que en orden a esta cuestión conviene reiterar: insistiendo en lo que acaba de decirse que la competencia municipal en esta materia tiene un límite territorial que no se identifica con los confines del término municipal, salvo que éste se agote en el suelo urbano y de reservas urbanas, pero los preceptos de los que antes se ha hecho compendiada cita reconocen aquella competencia, pero referida al 'interior de las poblaciones', 'zonas de ensanche' y 'reserva urbana' (art. 2.º-3 de la Ley de 1966; art. 6.º-2 del Decreto número 2617/66), o suelo urbano y reserva urbana, según la terminología de la Ley del Suelo; artículos 62 y siguientes, con una delimitación

territorial que va más allá de la señalada en el Reglamento de 1924; artículos 80 y siguientes, pues en el texto se reglamenta la intervención municipal en materia de servicios eléctricos, pero constreñida al interior de las poblaciones—y con ello abordamos la segunda de las cuestiones que antes fueron enunciadas—y no con un criterio total referido a todo el perímetro de la población, sino a calles determinadas, faculta el artículo 81—en cuanto a las líneas de baja tensión, pues las de alta tensión se sujetan a un régimen más riguroso—, en cuyo estudio no es preciso detenerse para establecer en las Ordenanzas la prohibición de que se empleen líneas aéreas, de donde se infiere, por de pronto, que no es legítima una prohibición general de tales líneas referidas a todo el término municipal, y, por otra parte—si hemos de dar valor a los preceptos invocados, como es obligado—, que la aludida prohibición requiere una Ordenanza municipal que habilite para denegar, a su amparo, al establecimiento de líneas aéreas en determinada o determinadas zonas o vías, e imponer como consecuencia la instalación subterránea.

Que notamos en este punto que si bien la Administración local tiene competencia en materia de instalaciones eléctricas, constreñida al territorio urbano, y superpuesta a la competencia estatal, la legislación exige que ejercite esta competencia con subordinación a las Ordenanzas municipales (y Planes de ordenación) (artículos 13 de la Ley de 1966, 6, núm. 2, y 15 del Decreto 2617/1966), y aunque en ella puede establecer la prohibición de líneas aéreas en los términos que dice el artículo 81 del Reglamento de 1924, no podrá por la vía del 'acto singular' prohibir las líneas aéreas, pues menester es que tal prohibición tenga su amparo en una Ordenanza; y que la regulación que antes ha sido citada bien explícitamente recoge el designio legal de que en esta materia, en la que la instalación debe estar precedida de una autorización estatal, se exige lo que disponen las Ordenanzas municipales, mas no sin haber elaborado previamente una Ordenanza que se imponga tal prohibición de líneas aéreas—y con menos fundamento referido a todo el término municipal—por la vía del 'acto singular' sin respaldo de una Ordenanza, pues si el desarrollo urbano exigiera la prohibición de tales líneas en determinadas vías o zonas el cauce no es el elegido por el Ayuntamiento, invocando unas normas urbanísticas inexistentes, sino el de elaboración de una Ordenanza en la que mediante una completa información que aporte al procedimiento un cabal conocimiento de los intereses implicados, se establezca una

norma que discipline esta materia, Ordenanza además que requerirá la aprobación del Pleno municipal y la fiscalización por el órgano estatal al que está atribuido este cometido; competencia del Pleno y del órgano de fiscalización—y procedimiento de aprobación previsto para las Ordenanzas—que quedaría conculcado si por la vía del ‘acto singular’ de la Comisión Permanente se estableciera una prohibición de líneas aéreas como se ha pretendido mediante el acto recurrido, de donde se concluye la estimación del recurso en el sentido de que debe ser anulado el acto impugnado, con la consecuencia de que deben otorgarse las licencias solicitadas, mas sin extender el pronunciamiento a la declaración de carácter general que el recurrente pretende, pues además de contraria al sentido del artículo 84 de la Ley de la Jurisdicción, no puede negarse la competencia municipal en materia de instalaciones eléctricas como antes hubo de decirse» (Sentencia de 29-5-1972).

Podemos resaltar el contenido de la citada sentencia en unos pocos puntos:

1.º La competencia municipal en materia de instalaciones eléctricas.

2.º Que las Corporaciones locales no podrán por vía de «acto singular» prohibir las líneas aéreas sin el respaldo de la Ordenanza, tramitada y aprobada en forma reglamentaria.

3.º La doctrina de la sentencia corrobora lo que manifestábamos anteriormente, en relación al artículo 7.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, que las disposiciones para regir con carácter general deben de revestir la forma de Ordenanza o Reglamento.

Transcribimos ahora lo más importante de la sentencia de 20 de diciembre de 1962: «... Que si bien el artículo 101 de la Ley de Régimen local establece la competencia municipal para conocer del gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos, entre los que enumera la gestión urbanística y cuanto se refiere a vías públicas, urbanas y rurales, en el capítulo III del Título IV sienta de una forma detallada lo que constituye atribuciones de las autoridades y de los Organismos municipales, correspondiendo al Ayuntamiento en Pleno la aprobación de Ordenanzas generales y de Reglamentos de servicios, cual se especifica en el apartado 'h) del artículo 121, sin que este cometido esté atribuido en forma alguna ni al Alcalde ni a la Comisión Permanente; agregando

el artículo 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales que los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de los administrados, entre otros casos, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas con el fin de restablecerlas o conservarlas; en el que la intervención se hará por medio de Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía; en el séptimo, que cuando la disposición acordada sea para regir con carácter general revestirá la forma de Ordenanzas o Reglamentos».

El contenido doctrinal de la sentencia de 20 de diciembre de 1962 es concluyente: «cuando la disposición acordada sea para regir con carácter general revestirá la forma de Ordenanza o Reglamento».

La sentencia de 30 de mayo de 1969, sobre la necesidad de dictar Ordenanzas y Reglamentos para promulgación de reglas jurídicas de obligatoriedad general, dice: «Que para el ejercicio y cumplimiento de las atribuciones y correlativos deberes que el artículo 101 y siguientes de la Ley de Régimen local confiere e impone a los Ayuntamientos en orden a su misión de velar por los intereses públicos y satisfacer las necesidades generales de la comunidad, y, entre ellos, los que afectan al servicio público de transporte urbano de personas mediante auto-taxis, 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 misma Administración, a la más adecuada realización, según las exigencias peculiares del particular servicio público de que se trate, de los intereses 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...».

Se deduce de la indicada sentencia:

1.º Que las Ordenanzas y Reglamentos locales son fuentes jurídicas-secundarias, como venimos manteniendo.

2.º Que las «reglas jurídicas de obligatoriedad general» que

dictan las Entidades locales se han de hacer «a través de promulgación de Reglamentos y Ordenanzas».

Sentencia de 18 de enero de 1971, sentencia apelada: «... no se puede desconocer la innegable competencia que en el orden administrativo corresponde al Ayuntamiento para organizar y dirigir los servicios públicos; no puede abrigarse duda alguna acerca de la plena potestad de los Ayuntamientos para organizar el servicio público de cementerios, determinando las condiciones, formas y preceptos de los enterramientos que se efectúan en los mismos, mediante la redacción y aprobación de las pertinentes Ordenanzas...». Considerando del Tribunal Supremo: «... se admite, como lo hace la sentencia recurrida, la competencia del Ayuntamiento de... para dictar las Ordenanzas pertinentes».

La sentencia transcrita anteriormente reitera la misma doctrina de la necesidad de redacción y aprobación de la pertinente Ordenanza.

Voy a citar, por último, la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1976, que corrobora la misma doctrina, que dice: «... porque tal norma debía contenerla la Ordenanza de obras, pues el artículo 7-1 del Reglamento de Servicios previene que las disposiciones acordadas por las Corporaciones locales para regir con carácter general revestirán la forma de Ordenanza o Reglamento, y no se invoca ninguna Ordenanza o Reglamento».

IV. PUBLICACION DE LOS BANDOS

Vimos anteriormente que los Bandos deben de publicarse según uso y costumbre de la localidad; los actos generales necesitan publicación, por lo cual estimo, aunque no sea necesario, el período de *vacatio legis* y pueden entrar en vigor inmediatamente de su publicación; que se unifique el sistema de publicación, en aras de la seguridad jurídica y de la garantía del administrado, haciendo obligatoria la publicación en los *Boletines Oficiales* de las Provincias; así como también en aras de la citada garantía debe ordenarse la transcripción de los mismos a un libro u otro medio para que pueda conocerse, en todo momento, que se dictó el Bando, así como el archivo de la publicación realizada del mismo.

V. LIMITES DE LOS BANDOS

Los Bandos dictados para recordar o hacer cumplir las Leyes no pueden ir contra lo dispuesto en las mismas, por lo cual no pueden darse casos de Bando de «contra leyes», como vimos manifestaba SERRANO GUIRADO; lo que pasa es que los Alcaldes, en caso de necesidad y urgencia, pueden dar órdenes generales o individuales que juzguen necesarias, en casos de gravedad, autorizados y de conformidad con las disposiciones legales; o sea, que las citadas órdenes, no disposiciones de carácter general, pueden dictarlas autorizados por el artículo 117 de la Ley de Régimen local u otra disposición conveniente; un ejemplo lo podemos apreciar en el artículo 120 de la Ley de Expropiación forzosa, que manifiesta que por razones de gravedad de orden o seguridad pública, epidemias, inundaciones u otras calamidades, o sea, los mismos motivos a que hace referencia el artículo 117 de la Ley de Régimen local, las autoridades civiles pueden adoptar medidas que impliquen destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares, sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige la citada Ley, pero con derecho a indemnización; o sea, que se trata de un caso de actuación en caso de gravedad autorizado y de conformidad con el apartado a) del artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo; y que en realidad se trata de una limitación a expropiación de derechos que dan derecho a indemnización, de conformidad con el artículo 120 de la citada Ley de Expropiación forzosa.

VI. IMPUGNACION DE LOS BANDOS

MANUEL F. CLAVERO ARÉVALO, en su trabajo «El recurso contencioso-administrativo contra Reglamentos y Ordenanzas en la nueva Ley de Régimen local», sobre impugnación de los Bandos, dice: «Precisamente por ello estimamos que no hay motivo jurídico alguno para negar la posibilidad de impugnación contenciosa de los Bandos de los Alcaldes, dictados como jefes de la Administración municipal. A nuestro juicio, la ausencia que de los Bandos se observa en la redacción del artículo 386-2 debe entenderse como una laguna de la Ley que debe salvarse con arreglo a la doctrina del artículo 6.º del Código Civil. Es principio general del Derecho, reiteradamente admitido por la Jurisprudencia contenciosa, que donde hay una misma

razón debe existir una misma solución, de donde puede claramente deducirse la posibilidad del recurso contencioso-administrativo contra los Bandos de los Alcaldes, en virtud de la propia doctrina del párrafo 2.º del artículo 386» (12).

Nosotros admitimos la impugnación de los Bandos, pero como tales disposiciones generales, pues ya queda acreditado en páginas anteriores que los Bandos de la Alcaldía no tienen la naturaleza de disposiciones de carácter general, sino que son actos generales o plurales, y no vamos a repetirlo pormenorizándolo otra vez, y lo mismo la legislación y la Jurisprudencia exigen para reunir las características de disposiciones de carácter de la Administración local tienen que tener la forma de Ordenanzas y Reglamentos, y, por tanto, los Bandos no se incrustan o innovan el Ordenamiento jurídico, como, repetimos, decíamos, y no es de aplicación el artículo 386-2 de la Ley de Régimen local como manifiesta CLAVERO ARÉVALO; para su impugnación, ya que el citado precepto se refiere exclusivamente a las Ordenanzas y Reglamentos, que son las disposiciones de carácter general en la Administración local, admitimos, como manifestamos, la impugnación de los Bandos municipales, lo mismo que se impugnan las bases de una oposición o de un concurso, o de una subasta, que tienen también la consideración de actos generales y no de disposiciones generales; y acerca de los actos generales dice GARCÍA-TREVIJANO: «Los actos generales entran en vigor después de su publicación y no pueden derogar los Reglamentos porque son actos que los ejecutan y además son impugnables sólo directamente, mientras que los Reglamentos pueden serlo indirectamente también» (13), y no es óbice para que puedan ser actos generales y plurales, como repetimos son los Bandos, como todos los actos administrativos impugnados indirectamente en el procedimiento de ejecución forzosa de la Administración, a que se refiere el artículo 104 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por ejemplo, un Bando de la Alcaldía ordena a los vecinos de una determinada calle el entronque al alcantarillado, bajo el apercibimiento de ejecución forzosa, no realizando los vecinos lo ordenado por el Bando se procede a la ejecución forzosa en forma de ejecución subsidiaria, girándoles el importe de los gastos, daños o perjuicios; enton-

(12) Manuel F. CLAVERO ARÉVALO: «El recurso contencioso-administrativo contra Reglamentos y Ordenanzas en la nueva Ley de Régimen local», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, julio-agosto 1951, pág. 21.

(13) José Antonio GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, págs. 287 y 288.

ces el administrado, al notificársele la liquidación correspondiente para su pago en período voluntario o en apremio, podrá impugnar el Bando, a mi juicio.

Por ejemplo, el Bando no adolece de algún vicio de nulidad, para lo cual hay un procedimiento en el Reglamento General de Recaudación y en el Reglamento de Reclamaciones Económico-Administrativas para el pago de deudas de Derecho público no tributarias; no podrá hacerse lo mismo si se tratase de la impugnación de una orden individual de la Alcaldía, en vez de ser general para los vecinos de toda una calle, pero esto no le quita el carácter de acto general o plural, y por ello no puede considerarse disposición general.

Todo lo cual acreditaría la necesidad de regular una forma determinada para la publicación de los Bandos, a que nos referíamos en el epígrafe correspondiente, así como las normas necesarias para su transcripción y archivo, al objeto de que la publicación de los Bandos puede conocerse con certeza de su existencia y del conocimiento del mismo por los interesados, para su impugnación, en su caso.

Recurso de reposición: Al no ser los Bandos disposiciones de carácter general es preceptivo el recurso de reposición en el plazo reglamentario a partir de su publicación.

Legitimación: La general del artículo 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo y del artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Plazo: El general del artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Procedimiento: El general de la citada Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS

