

Los Bandos del Alcalde

Santiago Farré Tous
Técnico Superior de la Administración de
la Generalitat de Catalunya

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. III. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS BANDOS. IV. BANDOS DE NECESIDAD. V. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN. VI. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BANDOS. VII. LA POTESTAD NORMATIVA DEL ALCALDE. VIII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Los bandos constituyen una figura íntimamente ligada a la Administración local y que no encuentran un equivalente en los otros niveles administrativos, excepto, quizás, los bandos dictados por algunas autoridades para hacer frente a ciertas situaciones de emergencia. La proximidad de la relación entre la Administración local y el ciudadano exige instrumentos ágiles y no sometidos a una excesiva rigurosidad formal, que faciliten la comunicación de los órganos de gobierno del municipio con su población a través del alcalde, para ordenar la convivencia ciudadana en la comunidad.

Por este motivo, los bandos, recogidos ya de forma expresa por la legislación de régimen local del s. XIX, han venido desempeñando tradicionalmente, y con más trascendencia en los pequeños municipios, una importante función como medios de publicidad y como instrumento para la formalización de órdenes generales dirigidas al conjunto de la población.

A pesar de esta tradición, se trata de una figura cuya regulación ha contado siempre con un escaso tratamiento por parte del legislador. Quizás por esta razón y quizás también por una falta de reconocimiento expreso de otros instrumentos más adecuados para el desarrollo de algunas de las funciones atribuidas al alcalde, han aparecido, bajo la denominación de bandos, manifestaciones de diversa naturaleza que, como veremos, han conllevado algunos problemas, especialmente en cuanto a la admisibilidad de bandos con carácter normativo.

Este artículo se dedica al estudio de diferentes manifestaciones de este fenómeno, partiendo del ordenamiento positivo y teniendo en cuenta las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales, para ofrecer elementos de reflexión que

permitan apuntar soluciones a una realidad que, a veces, sobrepasa inevitablemente las previsiones de la propia ley.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Buscar el origen de la figura de los bandos en tanto que mandato solemnemente publicado de orden superior ¹, nos conduciría probablemente a la misma aparición de la organización política de la sociedad.

No obstante, en esta breve introducción histórica tomaremos como punto de partida el momento en el que propiamente se puede considerar que aparece el Derecho administrativo, como consecuencia de la desaparición del Antiguo Régimen ².

El proyecto de ley de atribuciones a los ayuntamientos de 23 de febrero de 1838, siguiendo un modelo de clara inspiración francesa ³, atribuía a los ayuntamientos la potestad reglamentaria y, lo que es más importante para lo que ahora nos interesa, la atribuía no sólo al plenario o órgano colegiado, sino también al alcalde. Éste, en su doble condición de administrador y gobernador del pueblo y de agente del gobierno, tenía atribuida, según el artículo 12 del proyecto, una auténtica potestad reglamentaria ⁴.

Estè proyecto nunca llegó a ser aprobado, pero, pese a ello, sus planteamientos en esta cuestión fueron recogidos por la Ley de ayuntamientos de 1840, la cual incorporó, además, la distinción procedente del Derecho local francés entre los bandos temporales y los permanentes (art. 70). Estos últimos, «de observancia constante», debían ser remitidos al Jefe político —Gobernador civil— el cual los podía suspender o anular. La Ley de 1840, sin embargo, dejaba muchos vacíos legales y cuestiones sin resolver. No quedaba nada claro cuáles eran los criterios para distinguir los bandos temporales de los permanen-

¹ SERRANO GUIRADO en «Bandos», *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, pág. 276, da dos acepciones de la palabra bando desde un punto de vista jurídico administrativo: a) Mandato solemnemente publicado de orden superior; b) acto de publicar las decisiones de la autoridad.

² Sobre esta cuestión, GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ en *Curso de Derecho administrativo I*, pág. 24.

³ Según EMBID IRUJO (*Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, págs. 105 y ss.), el proyecto de ley de 1838 y también la Ley de 13 de octubre de 1840, en ésta y en otras cuestiones presentan una innegable influencia de la Ley francesa de 18 de julio de 1837.

⁴ El artículo 12 del proyecto de ley establecía: «Para desempeñar todas las atribuciones que le incumben, el alcalde publicará los bandos y las disposiciones que creyere oportunos, pero de todos ellos deberá pasar copia al jefe político, el cual podrá anular o suspender su ejecución».

tes, ni cuál era su situación respecto a las ordenanzas del ayuntamiento. Pese a todo, parece poder concluirse que, en el fondo, la distinción responde al criterio de la aplicación sucesiva, que más adelante ha sido utilizado para distinguir los actos administrativos de las disposiciones normativas⁵. En cualquier caso, esta misma distinción fue mantenida por la Ley municipal de 1845 (art. 73).

Esta situación va a cambiar con la entrada en vigor de la Ley municipal de 28 de agosto de 1870, la cual limitó las facultades normativas del alcalde al configurarlo como un órgano básicamente ejecutivo⁶. No obstante, quedaba en manos del alcalde «dictar los bandos y las disposiciones convenientes para la ejecución de las ordenanzas». Similar situación fue mantenida por la Ley de 2 de octubre de 1877 (art. 114).

Hemos visto, pues, que durante el s. XIX existe un reconocimiento legal expreso de la facultad del alcalde de dictar bandos, manifestada en la sucesiva legislación de régimen local en España, a la cual se añade una confusa atribución de auténticas facultades normativas que se pueden acabar concretando en forma de bandos para la ejecución de las ordenanzas y acuerdos del ayuntamiento.

Con el Estatuto Municipal de 1924, aprobado por el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1924, se sigue manteniendo de alguna forma la división de la potestad normativa de los entes locales al reconocer que «son atribuciones del alcalde, como jefe de la administración municipal y presidente del ayuntamiento: (...) Dirigir todo lo relativo a la policía urbana y rural dictando bandos y ordenanzas cuando sea necesario» (art. 192.10).

Se puede comprobar, pues, que el Estatuto Municipal, que supuso el reconocimiento por primera vez de una auténtica potestad normativa autónoma de los entes locales —excepto las ordenanzas fiscales— al eliminar el control político de los Gobernadores civiles, admitió abiertamente la facultad del alcalde de dictar auténticas ordenanzas en un ámbito concreto, la policía urbana y rural.

El artículo 108.f del Texto refundido de las Leyes de 1845 y de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, pareció que volvía a clarificar esta

⁵ Sobre la confusión generada por la adopción del modelo francés, resultan ilustrativas las resoluciones del Consejo de Estado de 30 de enero de 1860 y 15 de mayo de 1865, comentadas por EMBID en *op. cit.*, págs. 135 y ss.

⁶ El artículo 107 de la Ley municipal de 1870 establecía que «el alcalde como jefe de la administración municipal, es el encargado de la publicación y la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento, y a este efecto dictará los bandos y las disposiciones que estime conveniente».

cuestión al establecer, de acuerdo con la Base XX de la Ley de Bases de 1845, que correspondía al ayuntamiento la aprobación de ordenanzas y reglamentos y al alcalde dictar bandos. Pese a esta apariencia, el propio Texto refundido refleja una cierta confusión, como mínimo terminológica, que conllevó en la práctica considerables problemas y numerosos litigios, como consecuencia de la inclusión entre las atribuciones que correspondían al alcalde de la de «dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales, los de policía urbana y rural y de subsistencias dictando los bandos y las disposiciones convenientes» (art 116.c)).

Esta cierta ambigüedad parece desaparecer, o por lo menos así se entiende de forma ampliamente aceptada, con la aprobación del Reglamento de Servicios de los entes locales de 1955, curiosamente anterior al Texto articulado de la Ley de 1955. El artículo 7 de este reglamento establece:

«1. Las disposiciones acordadas por las corporaciones locales para regir con carácter general revestirán la forma de ordenanza o reglamento.

(...)

3. Si no reunieren las características enunciadas en el párrafo 1, podrán revestir la forma de bando, publicado según uso y costumbre de la localidad.»

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), sólo se refiere a los bandos de forma expresa en los artículos 21.1.e) y 84.1.a). El primero de estos preceptos incluye entre las atribuciones que corresponden al alcalde la de «dictar bandos»; el segundo se refiere a los bandos como forma de intervención en la actividad de los ciudadanos. Además, aunque no se refiera de forma expresa a los bandos, también hay que tener en cuenta la habilitación al alcalde para «adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunio públicos o de grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta al pleno», recogida en el apartado j) del artículo 21.1. Por otro lado, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROFRJ), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, a estas atribuciones añade la de «dirigir la policía urbana, rural, sanitaria, de subsistencia, de seguridad, de circulación y de costumbres, publicando al efecto bandos, órdenes o circulares de instrucción».

En términos prácticamente idénticos a la LRBRL se manifiesta la Ley del Parlamento de Catalunya 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Catalunya (LMRLC) si bien en esta ley encontramos otra referencia a los bandos cuando el artículo 221 establece que si las leyes no establecen un régi-

men sancionador específico, se pueden imponer multas por infracción de las ordenanzas locales y los bandos dictados por razón de urgencia (apartados 3 y 4 del artículo 221). En este punto la LMRLC resulta más restrictiva que el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1988, de 18 de abril. el cual, al establecer en su artículo 57 —precepto de carácter básico según la disposición final 7.^a— que «serán de aplicación a las infracciones de las ordenanzas, reglamentos y bandos, los plazos de prescripción que establece el Código penal para las faltas, sin perjuicio de lo que, en cada caso, establezcan las leyes» parece reconocer implícitamente la posibilidad de que mediante bandos ordinarios —y no sólo los de urgencia— se tipifiquen infracciones. De todas maneras, forzoso es decir también que el mantenimiento de la vigencia de este precepto es más que dudoso tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

En cualquier caso, lo que sí se desprende claramente del tratamiento positivo de los bandos es que se configura como una atribución típica del alcalde y no en cambio de los presidentes de otras entidades locales. En este sentido, ni la LRBR en cuanto a los presidentes de las diputaciones ni la Ley del Parlamento de Catalunya 6/1987, de 4 de abril, en cuanto a los presidentes de los consejos comarcales, hacen referencia alguna a la figura de los bandos.

III. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS BANDOS

La mayor parte de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en relación con la figura de los bandos se centran en la naturaleza de los bandos y en la distinción entre éstos y las ordenanzas y reglamentos aprobados por el pleno.

La negación a los bandos de la naturaleza de disposiciones de carácter general se encuentra respaldada por una línea jurisprudencial polarizada en torno a la STS de 28 de diciembre de 1977. Ciertamente, ya en sentencias anteriores se había incidido sobre la interpretación del artículo 7.2 del Reglamento de Servicios de 1955 (así, en las SSTS de 20 de diciembre de 1962, 30 de mayo de 1969, 18 de enero de 1971, 27 de febrero de 1976, ...) en el sentido de afirmar que las disposiciones de carácter general adoptadas por la corporación debían adoptar la forma de ordenanza o reglamento, y hacer derivar de esta afirmación la consecuencia de que ningún otro órgano municipal dispone de competencia para dictar disposiciones de carácter general. No obstante, es la STS de 28 de diciembre de 1977 la que de una forma más explícita se dedica a

establecer las diferencias entre los bandos y las disposiciones de carácter general aprobadas por los entes locales.

En la misma línea se manifiestan, incluso reproduciendo literalmente aquella sentencia, las SSTs de 18 de octubre de 1983 y 30 de octubre de 1984. Sin embargo, y pese a las conclusiones a que pueda llevar una primera lectura, la STS del año 1977 no excluye el carácter normativo de los bandos, sino que, más bien al contrario, lo reconoce al admitir que «aunque la Ley de régimen local no delimita las líneas que separan las distintas manifestaciones de la potestad normativa de los entes locales (ordenanzas, reglamentos y bandos) ello no supone que puede adoptarse indistintamente cualquiera de estas formas, ya que habrá de atenderse al sentido o finalidad de la ley en relación a la materia a regular».

A partir de aquí y admitidos, como hemos comprobado, los bandos como manifestación de la potestad normativa de los entes locales, el Tribunal Supremo diferencia los bandos de las ordenanzas y reglamentos y lo hace en primer lugar tomando como criterio diferenciador el contenido de ambos: «la ordenanza es instrumento adecuado para regular las materias importantes, el bando se reserva para cuestiones de índole menor, por responder su *ratio* a la necesidad de recordar, a veces, el cumplimiento de una disposición legal o reglamentaria, fechas o lugares en que se llevarán a cabo determinadas actuaciones o prestaciones, actualización de mandatos contenidos en las leyes cuando se producen las situaciones que éstas contemplan (vacunación, etc.); esto es, se trata de medidas, en general, temporales y de carácter instrumental más que de carácter modificador o innovador. (...) una regulación general y de duración indefinida del tráfico rodado de determinadas características en el casco urbano de la ciudad cuya implantación exige (ante la falta de norma o instrucción superior en que apoyarse y que desborda la potestad de mando del alcalde) la aprobación de la correspondiente ordenanza, atribuida por ley la competencia para dictarla al pleno, previo cumplimiento de los trámites legales y subsiguiente control de legalidad ...».

Hasta aquí parecería que el Tribunal Supremo otorga una diferente posición a ordenanzas y bandos en atención a la mayor importancia de las materias que han de ser reguladas por ordenanza, por cuya razón deben ser aprobadas mediante un procedimiento formal que ofrece mayores garantías.

Aunque estas consideraciones puedan ser ciertas, el principio de seguridad jurídica y de competencia de los órganos impide que un criterio tan inseguro como «la importancia de la materia» pueda ser útil con carácter general para separar las materias que corresponden al alcalde y las que corresponden al ple-

no. No obstante, el tribunal añade dos elementos más que pueden resultar decisivos para la distinción: la temporalidad y el carácter innovador.

En realidad, y pese a que parece que la doctrina contenida en esta sentencia ha tenido una amplia difusión, lo cierto es que en otras ocasiones el mismo Tribunal Supremo no había seguido la misma interpretación. Este es el caso de las sentencias de 1 de marzo de 1974 y de 10 de abril de 1976 que presentan claras similitudes en cuanto a la materia y el fundamento de los bandos objeto de recurso.

La STS de 10 de abril de 1976 resuelve el recurso planteado contra un bando del ayuntamiento de Vigo mediante el cual se prohibía la circulación de camiones de un cierto tonelaje por determinadas calles de la ciudad. La sentencia declara la legalidad del bando, sin que sea obstáculo el hecho de que se le deba reconocer carácter normativo: «... al ser el contenido del bando en cuestión materia típicamente de la competencia del señor alcalde, la prohibición que se contiene en su extremo 13 ap. a) se encuentra ajustada a Derecho (...) máxime cuando la intervención de las entidades municipales en dicha materia se hace por vía reglamentaria y sin discriminación de los administrados, regulándose de manera general lo que pudo concederse individualmente ...».

El bando tenía su fundamento directo en una Orden de 22 de junio de 1961 la cual, a partir de una habilitación al alcalde para «dictar los bandos y disposiciones convenientes» contenida en el artículo 116.c) de la Ley de Régimen Local de 1955, había establecido que «los alcaldes de los ayuntamientos a los que afecten las presentes disposiciones dictarán las oportunas ordenanzas complementarias y bandos en los que, entre otras cosas, se recojan las prevenciones antes dichas».

Si bien es cierto, como apunta algún autor ⁷, que la Orden sólo contribuyó a aumentar aún más la confusión entre las competencias del pleno y las del alcalde, especialmente en la interpretación acogida en una ordenanza tipo elaborada por la Jefatura Central de Tráfico ⁸, no es menos cierto que, respetando las competencias que correspondían al pleno según la Ley de Régimen Local, la Orden podía haber sido una forma de dar sentido a la declaración del artículo 116.c) de la Ley del 55.

La sentencia de 1 de marzo de 1974, también en relación a una disposición en materia de tráfico, introduce aún un elemento más de confusión. En este

⁷ En este sentido, EMBID IRUJO, *op. cit.*, págs. 630 y ss.

⁸ Sobre esta cuestión, véase TORROBA LLORENTE, «Normativa para la regulación del tráfico en el ámbito urbano. Bandos y ordenanzas complementarios municipales», *V Congreso Hispano-luso-americano de municipios*.

caso la disposición para la regulación del tráfico había sido dictada por la Comisión Permanente del ayuntamiento. La competencia para la regulación del tráfico no figuraba entre las atribuidas a este órgano, pero, pese a ello, el tribunal afirma la legalidad de la disposición en base a que el alcalde, titular de aquella competencia, formaba parte de la comisión.

Por otro lado, encontramos alguna sentencia más reciente en la cual el tribunal se ha desmarcado de la posición mantenida en la STS de 28 de diciembre de 1977. Este es el caso de la STS de 13 de julio de 1987 —ponente Delgado Barrio—, por tanto posterior a la LRBRL, si bien el objeto del recurso era un bando dictado por el alcalde de Madrid el 4 de diciembre de 1981.

El bando en cuestión limitaba el estacionamiento en determinadas zonas y preveía para los residentes afectados la posibilidad de obtener una tarjeta de identificación, para lo cual debía acreditarse, entre otros extremos, haber abonado el impuesto municipal de circulación. El tribunal desestima el recurso, confirmando la sentencia de la Audiencia que declaraba ilegal esta última exigencia, pero no el resto del bando. El tribunal en ningún momento pone en cuestión la posibilidad de regular dicha materia con carácter general a través de un bando. En realidad, este bando no era un caso aislado. Con anterioridad, un bando de 18 de noviembre de 1980 y otro de 22 de abril de 1981 del mismo ayuntamiento ya preveían determinadas medidas para restringir, con carácter permanente, el aparcamiento en determinadas zonas.

Resulta también contundente en este mismo sentido la STS de 9 de mayo de 1991, —ponente M. Baena del Alcázar—. En esta sentencia, dictada también como consecuencia de un recurso contra un bando del alcalde de Madrid que tenía por objeto la regulación del estacionamiento limitado y vigilado en la vía pública, el Tribunal no duda en afirmar la posibilidad que los bandos puedan tener naturaleza normativa: «...en el Derecho administrativo español es sabido que los alcaldes son titulares de potestad reglamentaria que ejercen mediante bandos. Ello sin perjuicio de que no todos los bandos sean auténticos reglamentos, pues en ocasiones bajo esta denominación pueden encontrarse llamamientos al vecindario para que cumpla sus obligaciones o incluso actos concretos. Planteada la cuestión de esta manera, hay que pronunciarse sobre si el bando impugnado por el presente recurso es o no una disposición de carácter general. A ello debe responderse afirmativamente por cuanto establece obligaciones y derechos para el conjunto del vecindario...».

A la vista de lo que se ha expuesto hasta aquí, si bien no puede decirse que exista una doctrina jurisprudencial consolidada en el sentido de reconocer el carácter normativo de determinados bandos, sí que se puede afirmar que puede

resultar excesivamente simplista limitarse a negar este carácter en base a la interpretación hecha en alguna sentencia.

Quizás, en lugar de pretender obtener afirmaciones con validez general para todas las manifestaciones de lo que se suele denominar bandos, puede ser útil intentar establecer una clasificación para, a partir de aquí, poder establecer distinciones en cuanto a su régimen jurídico.

Clases de bandos

Bajo la denominación de bandos se da en la práctica una gran diversidad de manifestaciones con forma diversa, que van desde los textos que más bien podrían ser calificados como auténticas piezas literarias⁹, hasta disposiciones que pueden ser calificadas como de carácter general, en la medida que tienen por objeto la fijación, y no sólo el recordatorio, de normas básicas para la convivencia ciudadana.

Diversos autores se han ocupado de establecer clasificaciones de los bandos dictados por el alcalde. Quizás la más extendida sea la que clasifica los bandos en ordinarios y de necesidad, siendo estos últimos aquellos que sólo puede dictar el alcalde cuando se produce una situación de emergencia, que actúa como supuesto de hecho habilitante para su ejercicio.

Pero de todos estos autores, posiblemente es SERRANO GUIRADO¹⁰ quien ha realizado un intento más exhaustivo de clasificación. Dejando de lado los bandos dictados por los gobernadores civiles en uso de las atribuciones que les confería la ley de Orden Público y los bandos dictados por las autoridades militares y centrándonos sólo en los bandos dictados por el alcalde, según este autor se puede diferenciar:

- a) Por razón de la materia clasifica los bandos en dos grandes grupos: policía general administrativa y policía de seguridad u orden público.
- b) Por razón de su finalidad: ejecutivos, administrativos y de urgencia.

Ciñiéndonos a esta última distinción y dejando para un capítulo aparte el tema de los bandos de necesidad, SERRANO considera como ejecutivos los que dicta el alcalde para el más conveniente desarrollo y cumplimiento de los acuer-

⁹ Resulta especialmente interesante en este sentido la recopilación de D. Enrique TIerno GALVÁN, *Bandos del alcalde*, Ed. Tecnos.

¹⁰ SERRANO GUIRADO, *op. cit.*, págs. 277 y ss.

dos del ayuntamiento, mientras que los administrativos son los que dicta el alcalde en virtud de la potestad propia dentro de su competencia. De esta distinción deriva, según este autor, una diferente posición del bando: así, mientras en el primer caso el bando debe respetar el principio de jerarquía respecto a las ordenanzas del ayuntamiento, en el segundo caso no hay sometimiento jerárquico puesto que la relación entre las dos figuras ya no se articula en virtud del principio de jerarquía sino del principio de competencia.

Esta clasificación puede resultar ciertamente interesante. No obstante, parece que, para establecer una delimitación más precisa de esta figura, se debe intentar una clasificación que tenga en cuenta la gran diversidad de manifestaciones que bajo esta denominación se dan en la práctica cotidiana de los ayuntamientos.

Del análisis de bandos dictados en los últimos años en diversos municipios de Cataluña de diferentes estratos de población, se desprende la existencia de una gran diversidad tanto por lo que se refiere a las materias como al contenido-finalidad del bando.

Si atendemos a las materias objeto de los bandos podemos observar que abarcan un amplio abanico de cuestiones: materia electoral, tributaria, policía sanitaria, prevención de incendios, servicios públicos, circulación viaria, utilización de la vía pública y espacios públicos, etc.

Pero quizás lo que resulta más interesante en orden a establecer una clasificación es el contenido del bando. Desde este punto de vista nos encontramos diversos supuestos:

- a) Recordatorios de obligaciones legales.
- b) Comunicación de hechos y acontecimientos.
- c) Recomendaciones y agradecimientos.
- d) Fijación de la fecha, hora y lugar de ciertos actos.
- e) Prohibiciones y mandatos.
- f) Establecimiento de condiciones o limitaciones en el uso de servicios públicos o del dominio público.

Mientras en los tres primeros supuestos el bando actúa como un simple mecanismo de publicidad respecto de actos, hechos o obligaciones ya contenidos en normas estatales, autonómicas u ordenanzas del propio ayuntamiento, en el

cuarto supuesto el bando constituye algo más que un mero recordatorio puesto que incorpora una toma de decisión para la fijación de unos determinados elementos para la celebración de un acto. Parece que este supuesto, como veremos más adelante, presenta las características típicas de los actos administrativos generales. No obstante, es en los casos de los apartados e) y f) donde se pueden plantear más dudas, puesto que, especialmente, si tenemos en cuenta que los bandos no se limitan a reproducir disposiciones ya contenidas en el ordenamiento jurídico sino que establecen obligaciones, derechos, estándares de conducta socialmente admisibles o reprobables o delimitan el contenido de conceptos jurídicos indeterminados, nos estamos acercando al concepto de disposición de carácter general. En este sentido, puede ser útil recordar que el art. 220.1.a) LMRLC establece que los entes locales pueden intervenir en la actividad de los ciudadanos mediante «la aprobación de ordenanzas y bandos», diferenciando los bandos de las órdenes individuales de mandamiento previstas en el apartado c) del mismo artículo.

De acuerdo con lo expuesto, parece que atendiendo a su finalidad se podría establecer una clasificación de los bandos en base a la distinción entre:

a) Bandos que tienen por objeto dar publicidad a actos, hechos, derechos y obligaciones previstos en otras disposiciones. Entrarían dentro de este grupo, a título de ejemplo, los bandos que tienen por objeto el anuncio de la celebración de fiestas, la felicitación o agradecimiento, el recordatorio de la normativa legal sobre prevención de incendios o bien la publicidad de los períodos de liquidación de tributos municipales previamente establecidos de acuerdo con otras normas, etc.

b) Bandos por los cuales se fijan determinados elementos necesarios para la realización de un acto, o se establecen mandatos generales para una situación concreta. Entrarían dentro de este grupo las convocatorias para la realización de actos públicos, como por ejemplo los actos de alistamiento, vacunaciones sanitarias... y para la comunicación de ciertas medidas a adoptar ante ciertos hechos (restricciones del tráfico, solicitud de colaboración ciudadana ...).

c) Bandos por los cuales se establecen prohibiciones, deberes, derechos o condiciones para su ejercicio, con vocación de permanencia y que comportan una innovación en la regulación establecida hasta entonces con carácter general.

IV. BANDOS DE NECESIDAD

Nos hemos referido antes a que el tratamiento de los bandos de necesidad merecía un capítulo diferenciado respecto al resto de bandos. Esto es así tanto

por lo que se refiere al fundamento de la atribución del alcalde para dictarlos, como por la naturaleza jurídica de este tipo de bandos.

En efecto, mientras que, en general, el fundamento de la potestad del alcalde para dictar bandos se encuentra en el artículo 21.1.e) LRBRL, en el caso de los bandos de necesidad el fundamento deriva de la atribución contenida en el apartado j) del mismo artículo, según el cual, corresponde al alcalde «adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunio públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al pleno». Por otro lado, los bandos de necesidad son, quizás, el único caso en que se acepta de forma generalizada¹¹ el carácter normativo de los bandos. Esto no significa, claro está, que todos los bandos dictados en una situación de necesidad deban tener carácter normativo, sino solamente que cuando concorra el supuesto de hecho habilitante, esto es, la situación de necesidad, se pueden dictar bandos con contenido normativo.

Ciertamente, el artículo 21.1.j) no se refiere expresamente a los bandos, pero se acepta de forma generalizada que los bandos pueden ser una de las medidas adoptadas por el alcalde al amparo de este artículo. De hecho, en el ámbito de Cataluña, el artículo 221 de la LMRLC se refiere a ello expresamente al establecer que si las leyes no establecen un régimen sancionador específico, se pueden imponer multas por infracción de las ordenanzas locales o los bandos dictados por razón de urgencia hasta la cuantía máxima de veinticinco mil pesetas.

La figura de los reglamentos de necesidad aparece como una denominación doctrinal para justificar todo tipo de vulneraciones frontales del principio de jerarquía normativa mediante disposiciones adoptadas en situaciones de anormalidad derivadas de alteraciones del orden público, catástrofes y, especialmente, situaciones de guerra, etc.¹²

En la legislación española de régimen local, esta posibilidad ya estaba prevista en el Estatuto Municipal de 1924 y en la Ley de Bases de 1945, la cual establecía que correspondía al alcalde «adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de gravedad producida por epidemia, trastornos de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente análogo, las medidas que considere necesarias, dando cuenta inmediata al gobernador civil y al ayuntamiento».

¹¹ En este sentido, EMBID IRUJO en «Ordenanzas y reglamentos municipales» en la obra *Tratado de Derecho municipal*, pág. 405; MORELL OCAÑA en *Régimen local español*, pág. 217; GONZÁLEZ PÉREZ en *Procedimiento administrativo local*, págs. 147 y ss.

¹² SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho administrativo*, pág. 751.

Por otro lado, encontramos en nuestro ordenamiento otras manifestaciones de apoderamientos excepcionales para hacer frente a situaciones de emergencia. Este es el caso de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (arts. 8.2 y 34), la Ley de Expropiación Forzosa (art. 120), la Ley de Aguas (art. 56), la Ley de Costas (art. 41), la Ley de Orden público de 30 de julio de 1959 (art. 17), la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil (art. 4.4), la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 26), el Reglamento para la lucha contra las enfermedades infecciosas, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1946, etc.

Hemos utilizado la denominación «bandos de necesidad» para referirnos a este tipo de bandos dictados por el alcalde, aunque, a menudo, también se denominan «bandos de urgencia». Ya hemos visto que en Cataluña la propia LMRLC (art. 221.4) utiliza esta última denominación. Lo cierto es que, a pesar de que en principio puedan presentarse como dos términos sinónimos, algunos autores han formulado precisiones terminológicas que aconsejan diferenciarlos.

Según la posición mantenida por CLAVERO ARÉVALO¹³, parece más correcta la denominación «bandos de necesidad». Para este autor, la situación de urgencia debe diferenciarse de la situación de necesidad. Aunque ambas son situaciones excepcionales frente a las cuales juega un papel decisivo el factor tiempo, el estado de necesidad se caracteriza por exigir una actuación inminente sin la cual resulta imposible alcanzar el interés público perseguido. Esta se traduce, según este autor, en una consecuencia fundamental: mientras la urgencia implica la sustitución de un procedimiento legal por otro que también lo es, el estado de necesidad, por el contrario, permite una actuación incluso contraria al Derecho positivo. En coherencia con esta distinción, CLAVERO ARÉVALO incluye entre las instituciones de urgencia los Decretos-ley, el procedimiento expropiatorio de urgencia, el procedimiento de contratación por urgencia, el ejercicio de acciones por el alcalde, la inclusión en las sesiones de los órganos colegiados de temas no incluidos en el orden del día, etc.

Un ejemplo positivo de esta distinción propuesta por CLAVERO ARÉVALO lo encontramos recogido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en la propia LMRLC en materia de contratación. El artículo 267 de esta última norma distingue entre la tramitación de urgencia de los expedientes de contratación, que conlleva la aplicación de un procedimiento más rápido (art. 267.1) y los supuestos de emergencia, que pueden suponer la alteración del órgano competente y la no sujeción al procedimiento establecido cuando

¹³ M. F. CLAVERO ARÉVALO, «Ensayo de una teoría de la urgencia en el Derecho administrativo», *RAP*, n. 10 (1953).

eventos catastróficos, situaciones que comportan un grave peligro o necesidades que afectan directamente la seguridad pública lo exigen.

Otros autores en cambio, como es el caso de I. AGIRREAZKUENAGA¹⁴, relativizan esta distinción hasta el punto de considerar que la necesidad va ínsita en la propia noción de urgencia. Toda actuación urgente debe ser necesaria; en cambio no toda actuación necesaria es urgente. En este mismo sentido también encontramos supuestos en que ambos términos se utilizan como si se tratase de vocablos sinónimos; este es el caso, por ejemplo, de los artículos 99.3 y 102 del Reglamento de Obras, actividades y servicios de los entes locales de Cataluña, aprobado por el Decreto 179/1995, 13 de junio (DOGC de 23 de junio de 1995); en otros casos se utilizan estos términos de forma asociada bajo la expresión «urgente necesidad»¹⁵.

SANTAMARÍA PASTOR¹⁶ caracteriza los reglamentos de necesidad por cuatro elementos básicos: a) el carácter temporal, puesto que su vigencia está limitada al período en que se produce la situación de emergencia; b) alteración del régimen competencial normal; c) falta de eficacia derogatoria de estos reglamentos puesto que sólo suspenden la aplicación de la legalidad ordinaria temporalmente; d) inaplicabilidad del procedimiento general para la elaboración de reglamentos.

Otra cuestión que gira en torno a los reglamentos de necesidad es la posibilidad de admisión de los reglamentos *contra legem*. Sobre esta cuestión, una parte de la doctrina, encabezada fundamentalmente por GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ¹⁷, colocando en un primer plano el principio *salus populi suprema lex esto*, considera que éste es un supuesto, el único, en el que se pueden admitir los reglamentos *contra legem*; otros autores¹⁸ sostienen que en la medida que estos reglamentos disponen de una habilitación legal, no se trata en realidad de supuestos de reglamentos *contra legem*. Precisamente, por este motivo, algún autor¹⁹ lo ha calificado como un supuesto de deslegalización.

¹⁴ I. AGIRREAZKUENAGA, en *La coacción administrativa directa*, págs. 326 y ss.

¹⁵ En este sentido, las SSTC 33/1982, de 8 de junio y 95/1984, de 18 de octubre o la actual redacción del artículo 579.4 LEcr.

¹⁶ SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 752.

¹⁷ *Op. cit.*, pág. 215.

¹⁸ SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, págs. 751-752; PAREJO, JIMÉNEZ BLANCO y ORTEGA, *Manual de Derecho administrativo*, pág. 158.

¹⁹ L. COSCULLUELA en *Manual de Derecho administrativo*, pág. 117.

Ya hemos visto que pese a faltar un reconocimiento expreso, hasta el momento, de los bandos de necesidad en la normativa de régimen local, a salvo de la referencia contenida en el artículo 221.4 LMRLC y su desarrollo reglamentario, y pese a que algún autor como PARADA VÁZQUEZ²⁰ considera que se trata de actos administrativos generales, lo cierto es que se trata de una figura aceptada de forma prácticamente generalizada por la doctrina²¹, como una manifestación de los reglamentos de necesidad en el ámbito local. Por ello, les son de aplicación las consideraciones que hemos formulado en torno a aquellos reglamentos.

De acuerdo con lo expuesto, los bandos de necesidad conllevarán una alteración del régimen ordinario de las ordenanzas y reglamentos municipales, que se pone de manifiesto en una alteración del órgano competente para la adopción de determinadas decisiones y en la excepción al procedimiento ordinario de elaboración de reglamentos locales. Por ello, a causa de la reducción de las garantías que esta situación puede representar, el bando de necesidad nace con una vigencia ligada a la existencia y el mantenimiento del supuesto de hecho habilitante, excepcional y controlable jurisdiccionalmente, de tal manera que el bando pierde su eficacia y se restablece la legalidad anterior en el momento en que desaparece el supuesto de hecho habilitante.

Últimamente, la figura de los bandos de necesidad ha sido objeto de regulación por el Reglamento de Obras, actividades y servicios de los entes locales de Cataluña (ROAS), antes citado, que prevé de forma expresa la posibilidad de que los bandos de urgencia puedan tener efectos normativos mientras dure aquella situación (art. 67.2). En cuanto al resto de aspectos, este reglamento recoge el régimen que ya se venía aplicando tradicionalmente a estos supuestos: competencia del alcalde para adoptarlos, obligación de dar cuenta inmediata al pleno para su conocimiento y, en su caso ratificación, y publicidad por cualquier medio escrito o audiovisual.

De estas cuestiones merece un comentario aparte la previsión de ratificación por el pleno. Mediante el bando de necesidad se puede producir una alteración de la distribución competencial ordinaria entre los órganos del ayuntamiento para hacer frente a una situación de emergencia. En este sentido, como ha afirmado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 33/1982, de 8 de junio, esta alteración se debe interpretar restrictivamente, en la medida que sólo se debe producir en aquello que sea imprescindible para afrontar la situación y mientras el órgano normalmente competente no se encuentre en situa-

²⁰ R. PARADA VÁZQUEZ en *Derecho administrativo*, pág. 65.

²¹ Véase nota núm. 11.

ción que le permita ejercer con normalidad sus competencias. Por ello, resulta plenamente coherente que, una vez el pleno se encuentre en posición de pronunciarse, se deba producir la ratificación o, en su caso, la pérdida de eficacia del bando dictado por el alcalde.

V. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

La parca normativa que regula los bandos en nuestro ordenamiento no establece prácticamente ninguna previsión en relación al procedimiento de elaboración de los bandos. Por otro lado, no parece que sea aplicable el procedimiento para la elaboración de ordenanzas y reglamentos previsto en la normativa de régimen local, puesto que éste exige su aprobación por el pleno. En realidad, las únicas previsiones relativas a los bandos son que corresponde dictarlos al alcalde y que se deben hacer públicos en el Boletín informativo, si existe, del ente local y, en cualquier caso, en el tablón de anuncios de la corporación, y que hay que darle la máxima publicidad por escrito o por cualquier otro medio audiovisual —parece que tienen cabida aquí medios tan diversos como los tradicionales pregones, hasta las nuevas tecnologías de la comunicación— según el uso o costumbre de cada lugar (art. 51.1.f LMRLC y 68 ROAS).

Se trata pues de una figura que desde el punto de vista formal se caracteriza por la falta de un procedimiento establecido para su elaboración, y por un importante papel de la costumbre en cuanto a su publicidad. Precisamente éste constituye uno de los supuestos previstos en nuestro ordenamiento local en el cual, junto con el funcionamiento del concejo abierto y el aprovechamiento de los bienes comunales, la costumbre adquiere una mayor trascendencia.

Por otro lado, poner de relieve que, dada la falta de regulación del procedimiento de elaboración, no existe prácticamente ninguna diferencia entre la tramitación de los bandos ordinarios y los de necesidad, salvo la exigencia, para estos últimos, de ser puestos en conocimiento del pleno inmediatamente.

Como ya ponía de relieve la STS de 28 de diciembre de 1978, existe una gran diferencia entre el procedimiento de elaboración de los bandos respecto del procedimiento formal para la aprobación de las ordenanzas, que se debe realizar mediante aprobación inicial del pleno, información pública y audiencia a los interesados por un período mínimo de treinta días, aprobación definitiva, en su caso, por el pleno y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en Cataluña, además, publicación de un anuncio de la aprobación en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Es desde esta perspectiva desde la que se pueden presentar mayores objeciones a la naturaleza normativa de los bandos, en la medida que suponen una disminución de las garantías de los destinatarios de los bandos.

VI. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BANDOS

Una de las cuestiones que tradicionalmente ha presentado mayores discrepancias en relación de la figura de los bandos ha sido la determinación de su naturaleza. Se trata en definitiva de determinar si los bandos participan de la naturaleza normativa de los reglamentos o, por el contrario, han de ser considerados como actos administrativos.

Por ello, antes de entrar a analizar la naturaleza de los bandos, parece necesario detenerse, aunque sólo sea de pasada, en la distinción entre actos administrativos y reglamentos.

La cuestión puede parecer, de entrada, absolutamente teórica. No obstante y pese a que algunos autores²² les otorguen una misma naturaleza jurídica, de la respuesta en uno u otro sentido derivan una serie de consecuencias de gran trascendencia práctica: a) el procedimiento de elaboración de actos administrativos y reglamentos es absolutamente diverso; b) el requisito de la publicación de los reglamentos, no exigible, con carácter general, a los actos administrativos; c) la derogabilidad de los reglamentos frente a la necesidad de revocación para los actos administrativos; d) la sanción de nulidad para los reglamentos ilegales, mientras que para los actos administrativos la regla general sigue siendo la anulabilidad; e) el diferente régimen de control de unos y otros tanto por lo que se refiere a los recursos administrativos como en vía contenciosa.

MARTÍN-RETORTILLO²³, siguiendo la tesis del alemán D. WOLKMAR, centra el problema mediante la distinción de cuatro categorías de actuaciones administrativas obtenidas a partir de la combinación de dos elementos: el supuesto de hecho —concreto o abstracto— y los destinatarios —especial o general—. A partir de estos elementos distingue cuatro supuestos:

²² GARRIDO FALLA en *Tratado de Derecho administrativo* pone de relieve una doble vertiente de las disposiciones de carácter general: por su procedencia son un acto administrativo; por su contenido son normas de Derecho objetivo. Por otro lado, BOQUERA OLIVER en *Estudios sobre el acto administrativo*, dentro del género «acto administrativo» distingue entre resoluciones, cuando el acto es singular, y disposiciones, cuando es general.

²³ L. MARTÍN-RETORTILLO en «Actos administrativos generales y administrativos», *RAP* núm. 40 (1963).

- 1) Abstracto-general.
- 2) Abstracto-especial.
- 3) Concreto-general.
- 4) Concreto-especial.

El primer supuesto encaja perfectamente en el concepto de reglamento y el cuarto supuesto en el concepto de acto administrativo. No obstante, es en los supuestos segundo —reglamento singular— y en el tercero —acto administrativo general— donde se plantean los problemas de conceptualización.

En cuanto a los reglamentos singulares, aunque se acepta generalmente la categoría de las leyes singulares, cuando se trata de disposiciones reglamentarias se plantean más problemas, derivados, fundamentalmente, del principio de inderogabilidad singular de éstos²⁴. No obstante, no deja de ser cierto que en la práctica nos encontramos con numerosas normas, por ejemplo en el ámbito organizativo, que se deben considerar disposiciones normativas aunque, en principio, podrían ser calificadas como reglamentos singulares.

Pero dejando de lado esta cuestión y centrándonos en el objeto de este estudio, el supuesto que ofrece un mayor interés es el tercero de los que se han expuesto, o sea, los actos administrativos generales.

Se trata de una categoría ampliamente aceptada por la doctrina española²⁵ desarrollada a partir de la noción de «orden general» elaborada por THOMA. Constituyen ejemplos típicos de esta figura la orden a los vecinos de una calle en un día de nevada para que limpien de nieve la calle, la orden de sacrificio de determinados animales por cuestiones sanitarias, la apertura o clausura de la temporada de caza, etc. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las órdenes individuales de mandamiento, previstas de forma explícita en el artículo 220.1.1 LMRLC, las órdenes generales no cuentan en nuestro ordenamiento con un reconocimiento expreso, aunque en la práctica resulten frecuentes.

En cualquier caso, parece evidente que el recurso a criterios estrictamente formales no resulta de gran utilidad para la distinción entre acto administrativo general y disposición de carácter general. Por otro lado, en los niveles autonómico y estatal tampoco resulta nada extraño que, bajo la denominación de Órde-

²⁴ SANTAMARÍA PASTOR en *op. cit.*, págs. 725, 732 y ss.

²⁵ En este sentido resultaron especialmente relevantes las aportaciones de GARCÍA DE ENTERRÍA en «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentaria y recurso previo de reposición», *RAP* n.º 29 (1959) y de MARTÍN-RETORTILLO en *op. cit.*

nes o Decretos de la Administración autonómica o estatal, a menudo aparezcan no sólo disposiciones de carácter general sino verdaderos actos administrativos. Por ello, debemos recurrir a otros criterios diferentes a los estrictamente formales.

Tradicionalmente se ha recurrido el criterio de la generalidad de los destinatarios para distinguir los actos administrativos de los reglamentos. Sin embargo, este criterio, que sigue siendo mayoritario entre la doctrina francesa²⁶, resulta inoperante si lo que pretendemos es, precisamente, distinguir los actos administrativos generales de los reglamentos.

Por ello, frente a esta postura se ha impuesto la que se ha denominado postura «ordenancista» planteada entre nuestra doctrina por GARCÍA DE ENTERRÍA²⁷ y acogida por buena parte del resto de autores²⁸. Según esta posición, el elemento diferenciador hay que buscarlo en el hecho de que las disposiciones normativas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico y, precisamente por este motivo, a diferencia de los actos administrativos, no se consumen con su aplicación sino que son susceptibles de ser aplicados de forma sucesiva mientras no sean derogados.

Por otro lado, este criterio ha sido asumido por la jurisprudencia²⁹ poniendo de relieve que mientras el acto administrativo es algo ordenado por el ordenamiento jurídico, el reglamento es algo ordenador, es decir, que innova el ordenamiento jurídico. No obstante, encontramos en la jurisprudencia anterior algunas sentencias que presentan una cierta confusión: así, la STS de 16 de marzo de 1960 se centra en la pluralidad de los destinatarios para concluir que se trata de una disposición de carácter general, y la STS de 23 de noviembre de 1968 señala como regla para definir la naturaleza del acto de la Administración el supuesto de hecho contemplado y la determinación o indeterminación de sus destinatarios. En este sentido, también la STS de 28 de septiembre de 1962³⁰ en relación a una convocatoria de oposiciones afirmaba su naturaleza normativa. En otros casos, como las SSTS de 14 de febrero de 1959, 14 de marzo de 1966 o 21 de junio de 1976 se afirmaba una doble naturaleza de estas convocatorias.

²⁶ SANTAMARÍA PASTOR en *op. cit.*, pág. 752.

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*

²⁸ MARTÍN-RETORTILLO, PAREJO, PARADA VÁZQUEZ, COSCULLUELA, etc.

²⁹ En este sentido, las SSTS de 25 de enero de 1966, 19 de junio de 1973, 27 de octubre de 1975, 20 de mayo de 1981, 19 de enero de 1987, 9 de marzo de 1987, 19 de septiembre de 1989.

³⁰ Esta sentencia es comentada por MARTÍN-RETORTILLO en *op. cit.*

Lo cierto es que, dejando de un lado las circunstancias particulares que pueden concurrir en cada supuesto, al hacer una valoración de las posiciones adoptadas por la jurisprudencia, no se puede dejar de tener en cuenta las repercusiones de la inclusión en una u otra categoría por lo que al régimen de impugnabilidad se refiere.

En cuanto a los bandos, desde un punto de vista doctrinal, diversos autores³¹ han reconocido la posibilidad que algunos bandos sean considerados como disposiciones de carácter general. En este sentido, MORELL OCAÑA³² afirma que los bandos tienen por objeto recordar, aclarar y, en su caso, innovar el ordenamiento jurídico local. No obstante, tampoco faltan los autores que afirman el carácter de acto administrativo general de los bandos. Se puede hacer mención en este sentido de EMBID IRUJO y RODRÍGUEZ SABUGO FERNÁNDEZ³³.

A menudo se ha recurrido al artículo 7.3 del Reglamento de Servicios para negar a los bandos el carácter de disposición de carácter general. No obstante, después de una lectura detenida de este precepto, la redacción del apartado tercero del artículo 7 puede resultar más ambigua de lo que pueda parecer en una primera lectura. De hecho, como se desprendía claramente del artículo 108.f) del Texto Refundido de 1955, parece que con la expresión «ayuntamiento o corporación» se está refiriendo al órgano plenario de gobierno municipal en contraposición al alcalde. La Ley de 1955, al igual que el Reglamento de Servicios, parten de una estructura dual del gobierno municipal (ayuntamiento o corporación y alcalde) que no se ajusta las previsiones constitucionales vigentes actualmente (art. 140 CE)³⁴. Por ello, cuando el apartado tercero del artículo 7 se refiere a las disposiciones que no reúnen las características enunciadas en el apartado primero, utiliza la palabra «características», en plural, para referirse a dos elementos definidores: a) que sean acordadas por la corporación, o sea, el pleno, y b) que tengan carácter general. Por tanto, no se contraponen los bandos a las disposiciones de carácter general, sino sólo a las disposiciones de carácter general acordadas por la corporación local.

El argumento quizás no resulta decisivo, pero en cualquier caso no puede dejar de ser tenido en cuenta al valorar la declaración que efectúa el artículo 7.

³¹ Entre otros: GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ en *op. cit.*, pág. 195, GARRIDO FALLA, *op. cit.*, MORELL OCAÑA, *op. cit.*, GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*

³² MORELL OCAÑA, *op. cit.*, pág. 216.

³³ EMBID IRUJO en *op. cit.* y RODRÍGUEZ SABUGO en «Sobre la naturaleza de los bandos como disposiciones de carácter general», *REVL* n.º 207 (1980), pág. 490.

³⁴ Sobre esta cuestión, MORELL OCAÑA, *op. cit.*, pág. 566.

Al margen de esta cuestión, y comprobada en la práctica la existencia de diversos tipos de bandos, la determinación de su naturaleza jurídica, de acuerdo con la posición mayoritariamente aceptada que se ha expuesto, pasa por analizar si mediante el bando se produce una innovación del ordenamiento jurídico o si, por el contrario, nos encontramos ante actos de aplicación del ordenamiento. Para hacerlo, sin embargo, deberemos partir de la clasificación que se ha propuesto sobre los diferentes tipos de bandos:

a) El primer tipo de bando al que hemos hecho referencia podrían no ser considerados propiamente como disposiciones de carácter general ni como actos administrativos en la medida que no incorporan una declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, sino que se limitan a dar publicidad a hechos y a actos que pueden ser administrativos o no. Más bien parece que nos encontramos ante una actuación material de la Administración³⁵.

b) Un segundo grupo, en el que se pueden incluir las convocatorias mediante bandos, encajaría en el supuesto de los actos administrativos generales. Dentro de este grupo, merece mención aparte el caso de las órdenes generales, noción que, como hemos visto, apareció en Alemania de la mano de THOMA para referirse a las órdenes de policía que, sin tener carácter normativo, van dirigidas a una pluralidad de personas.

GARCÍA-TREVIJANO define las órdenes, tomando como base la definición dada por ALESSI, como «los actos constitutivos o innovativos que consisten en una manifestación de voluntad autoritaria del Estado u otra persona jurídica pública que solicita a otro sujeto sometido a su supremacía, una acción o una omisión a la que está obligado» y distingue según exista una relación de supremacía especial —órdenes de servicio— o bien de supremacía general, en la cual es necesaria una habilitación legal. Las órdenes generales, que se distinguen de las órdenes individuales de mandamiento previstas de forma expresa en el art. 220.1.c) LMRLC por la generalidad de sus destinatarios, encontrarían su manifestación en el ámbito local a través de los bandos.

Es en este sentido PALOMAR LLOVET y ROVIRA MOLA³⁶ manifiestan que el bando, más que un exponente de la potestad normativa o reglamentaria que corresponde a los ayuntamientos, es una manifestación de la potestad de mando.

³⁵ En este sentido GARCÍA-TREVIJANO en *Los actos administrativos*, pág. 292.

³⁶ PALOMAR LLOVET y ROVIRA MOLA en «La potestad correctiva municipal a la luz de las últimas disposiciones», *REVL* n.º 121. En el mismo sentido, DROMI en *El acto administrativo*, págs. 189 y ss.

Se trata, en cualquier caso, de actos que no conllevan una innovación del ordenamiento jurídico sino que son dictados en aplicación de éste y agotan su eficacia con su aplicación.

c) Finalmente, encontramos un tercer grupo de bandos que presentan las características propias de las disposiciones normativas en la medida que su aplicación no se limita a un caso concreto sino que se incorporan al ordenamiento jurídico, innovándolo y debiendo ser aplicados sucesivamente en tanto no sean derogados. Nos hemos referido a algunos de estos bandos con ocasión del comentario de las SSTs de 1 de marzo de 1974, 10 de abril de 1976, 13 de julio de 1987 y 9 de mayo de 1991. Sin embargo, si bien es cierto que estas sentencias han respaldado su carácter normativo y que parte de la doctrina parece aceptarlo, no es menos cierto que si atendemos a la legislación de régimen local vigente, no encontramos un reconocimiento expreso de esta potestad. Más bien al contrario, el artículo 67.2 del Reglamento de Obras, actividades y servicios al que hemos hecho referencia, niega abiertamente esta posibilidad al establecer que «mediante los bandos no se pueden aprobar disposiciones de carácter general, salvo los casos de reconocida urgencia mientras dure esta situación».

VII. LA POTESTAD NORMATIVA DEL ALCALDE

Quizás la rúbrica que encabeza este apartado puede resultar un tanto sorprendente desde la perspectiva del ordenamiento vigente. No obstante, algunas de las consideraciones que se han realizado a lo largo de este trabajo pueden conducir a plantearse, como mínimo en un plano teórico, la necesidad del reconocimiento de facultades normativas al alcalde.

Desde el punto de vista de la legitimación democrática resulta absolutamente coherente que, tanto por su composición como por la forma de elección de sus miembros, el pleno del ayuntamiento disponga de facultades normativas. La potestad normativa de los entes locales va ligada a la misma noción de autonomía local, entendida ésta desde esta perspectiva como la capacidad para dotarse de un ordenamiento jurídico propio³⁷. Parece, por ello, lógica la atribución de potestad al pleno, como órgano representativo de los intereses propios del municipio.

Ahora bien, una vez aceptado que el pleno tiene atribuida la aprobación de las ordenanzas y los reglamentos municipales, nos podemos plantear si deben quedar incluidas aquí todas las manifestaciones del poder normativo de los en-

³⁷ EMBID IRUJO en *Ordenanzas y reglamentos municipales*, pág. 393.

tes locales o, por el contrario, existen otras posibilidades que nos pueden conducir al reconocimiento de una potestad normativa del alcalde.

Dejando a un lado la cuestión de los bandos de necesidad, respecto de los cuales, como se ha visto, no se cuestiona su posible naturaleza normativa, hemos podido comprobar que determinados bandos, algunos de ellos con respaldo en la jurisprudencia, presentan características propias de las disposiciones normativas.

Lo cierto es que, si decíamos que la potestad normativa del pleno resulta justificada desde el punto de vista de la legitimación democrática, la figura del alcalde ha sufrido con el tiempo una profunda transformación, en la medida que ha pasado de ser un representante de la Administración del Estado en el municipio, designado precisamente por el Estado (corregidor, delegado ...), a constituirse en un órgano municipal elegido por el pleno o, en su caso, directamente por los vecinos. Por otro lado, el pleno dispone de la moción de censura como instrumento de control político sobre la gestión del alcalde. Se ha producido, entonces, un innegable proceso de legitimación democrática de la figura del alcalde.

Desde este punto de vista, no resultaría impensable el reconocimiento de una cierta capacidad normativa al alcalde, en forma de bandos o bajo otra forma, especialmente en el ámbito organizativo, eso sí, respetando ciertos límites. En realidad, pueden ser aplicados a este supuesto algunos de los argumentos alegados tradicionalmente en favor de la potestad normativa del gobierno y que en este caso se traducirían en una mayor agilidad en el funcionamiento frente a las lógicas exigencias de funcionamiento de un órgano colegiado, la mayor preparación del alcalde, tanto por la posibilidad de dedicación exclusiva, mucho menos frecuente respecto a la mayoría de los miembros del plenario, como por la posibilidad de disponer de un equipo de asesores. Por otro lado, los principios de competencia y de jerarquía normativa así como la posibilidad de recurrir, como último recurso, a la moción de censura, parecen elementos de considerable peso para contrarrestar los recelos que desde el punto de vista de las competencias del pleno puedan surgir.

De hecho, el reconocimiento al alcalde de potestades normativas en el campo organizativo puede resultar incluso exigible desde el punto de vista de su responsabilidad política ante el pleno por el funcionamiento de los servicios del ayuntamiento. No parece lógico que quien debe responder del buen funcionamiento de una organización no disponga de un considerable margen de decisión sobre la configuración de esta organización. De no ser así, se puede poner en tela de juicio la funcionalidad de la moción de censura como medio para exigir responsabilidad al alcalde por el mal funcionamiento de la administra-

ción municipal, al configurarse, más bien, como una válvula de escape para las crisis internas del grupo político al que pertenece el alcalde o de la mayoría que le apoya.

Esto no significa, claro está, que aquí se defienda que la aprobación del reglamento orgánico deba corresponder al alcalde. El reglamento orgánico, aprobado por el pleno, regula cuestiones que pueden afectar a todos los órganos de la corporación (el propio pleno, la comisión de gobierno, las comisiones informativas ...) que no pueden quedar en manos del alcalde, pero, en cambio, existe una serie de cuestiones como la estructura administrativa y la departamentalización, sobre las cuales el alcalde debe tener un amplio margen de decisión a través de disposiciones de aplicación general.

Por otro lado, una interpretación de este tenor viene respaldada por el propio ROFRJ, según el cual corresponden al alcalde «en el marco del reglamento orgánico, la organización de los servicios administrativos de la corporación» (art. 41.2), así como «organizar los servicios de recaudación y tesorería, sin perjuicio de la facultad del pleno de aprobar las formas de gestión de estos servicios» (art. 41.19).

Sólo desde esta perspectiva y, tal vez, por la prohibición de delegación contenida en la Ley 30/1992, resultan comprensibles las previsiones contenidas en el artículo 10.3 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el cual se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Según esta disposición, «los alcaldes y los plenos de las entidades locales, mediante la correspondiente norma de carácter general, podrán desconcentrar en la Comisiones de Gobierno, los Concejales y los Alcaldes las competencias sancionadoras que tengan atribuidas». En el mismo sentido se pronuncia el artículo 111 ROAS.

Una previsión de este tipo puede resultar compatible con la competencia del pleno para la creación de órganos desconcentrados (art. 50.2.b LMRLC), puesto que aquí no se trata de crear un órgano sino de atribuir competencias por la vía de la desconcentración a un órgano ya existente.

Por otro lado, y más allá del ámbito estrictamente organizativo, existe una serie de competencias del alcalde que podrían ser calificadas como de carácter ejecutivo, especialmente en materia de policía, circulación, seguridad... en las cuales, por los efectos que deben desplegar, puede resultar necesario un desarrollo mediante disposiciones de carácter general, sometido, eso sí, a las limitaciones derivadas de los principios de competencia y jerarquía normativa. Este

planteamiento resulta especialmente interesante en grandes ciudades, donde las figuras de la desconcentración y la delegación adquieren una gran importancia. No en vano, las sentencias comentadas sobre el carácter normativo de los bandos tienen origen en bandos dictados por los alcaldes de ayuntamientos con unas ciertas dimensiones.

Quizás por su carácter no formal, vinculado a menudo a la función de medio de publicidad, y especialmente por la falta de un procedimiento establecido que ofrezca suficientes garantías, los bandos en su regulación actual no constituyen el medio más idóneo para la manifestación de la potestad normativa del alcalde, pero en cualquier caso, tal y como ha sucedido en otros momentos en nuestro ordenamiento siguiendo el modelo existente en otros países de nuestro entorno, podría ser positivo un reconocimiento explícito de esta potestad del alcalde, eso sí, con las debidas garantías procedimentales y de publicidad.

VIII. CONCLUSIÓN

Si alguna conclusión se puede extraer al finalizar este estudio, debe ser la constatación que bajo la denominación de bandos nos encontramos con manifestaciones de naturaleza absolutamente diversa que van desde los bandos como medio de publicidad hasta actos administrativos generales e, incluso, disposiciones de carácter general. Ello conlleva inevitablemente la imposibilidad de establecer un tratamiento común para estas figuras desde el punto de vista de su régimen jurídico.

Cuestión distinta es la dudosa legalidad de algunas de estas manifestaciones de acuerdo con el ordenamiento legal vigente. Más bien, por el contrario, puede parecer que el Derecho positivo puede plantear ciertos problemas para su aceptación.

Sin embargo, no parece que ésta deba ser la única solución a que puede conducir la interpretación de la parca regulación legal existente sobre los bandos, ni, quizás, la más deseable *lege ferenda*.

El alcalde, como órgano municipal con unas competencias propias atribuidas por la ley, debe disponer de los instrumentos necesarios para ejercerlas, sin que ello deba suponer ningún detrimento de las competencias que corresponden al pleno, ni de la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas. Excluir esta posibilidad más bien parece fruto de una actitud de desconfianza hacia el alcalde, más propia de otras épocas que no de la actual.

II. Sección Crónicas

