

LECCIÓN 3. EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

*Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. EL SISTEMA DE FUENTES EUROPEO, ESTATAL Y AUTONÓMICO

1. La Constitución (CE).

2. Las normas de la Administración General del Estado.

A. Las normas con rango de Ley:

- a. Las leyes orgánicas (art. 81 CE).
- b. Las leyes ordinarias (arts. 75.2 y 87 y ss. CE).
- c. Los reales decretos-leyes (art. 86 CE).
- d. La legislación delegada: textos articulados y textos refundidos aprobados por reales decretos legislativos (arts. 82 a 85 CE).

B. Las normas con valor reglamentario (art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

- a. Los Reales Decretos.
- b. Las Órdenes Ministeriales.
- c. Las disposiciones inferiores: instrucciones, circulares, órdenes de servicio y resoluciones.

3. Las normas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- A. El Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAEx): la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

- B. Las normas con rango de Ley.
 - a. Las leyes de mayoría cualificada: leyes aprobadas por mayoría absoluta (ej. art. 57 EAEx) y leyes aprobadas por mayoría de tres quintos (ej. art. 17.4 EAEx) de los miembros de la Asamblea de Extremadura.
 - b. Las leyes ordinarias (art. 22.1 EAEx).
 - c. Los decretos-leyes (art. 33 EAEx).
 - d. La legislación delegada: textos articulados y textos refundidos aprobados por decreto legislativo (art. 22, apartados 2 y 3, EAEx).
- C. Las normas con valor reglamentario (arts. 89 a 92 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura).
 - a. Los Decretos.
 - b. Las Órdenes.
 - c. Las disposiciones de rango inferior: instrucciones, circulares, órdenes de servicio y resoluciones.
- 4. **Los instrumentos normativos locales y su posición en el sistema de fuentes (Remisión).**
- 5. **La posición de los Tratados Internacionales dentro del sistema de fuentes del Derecho.**

El artículo 31 (“Prevalencia de los tratados”) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, prevé que: “Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional”.

6. **Introducción a las fuentes del Derecho Comunitario.**

- A. El derecho originario: de las originarias Comunidades Europeas (CECA, CEE, CEEA) a la actual UE.
 - a. El Tratado de la Unión Europea (TUE).
 - b. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

- c. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).
- B. El derecho derivado (art. 288 TFUE).
- a. Los Reglamentos: “El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.
 - b. Las Directivas: “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.
 - c. Las decisiones: “La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos”.
 - d. Sobre las recomendaciones y los dictámenes: “no serán vinculantes”.
- C. Los principios generales del Derecho Comunitario elaborados por el TJCE. En particular, los principios de:
- a. El efecto directo: las normas comunitarias generan derechos y obligaciones para los particulares (STJCE “Van Gend & Loos”).
 - b. La primacía del Derecho Comunitario: las normas europeas prevalecen o priman sobre cualquier norma de Derecho interno que se les oponga, de manera tal que las normas comunitarias deben aplicarse con preferencia cualquiera que sea el rango de la norma interna y con independencia de que haya sido aprobada con posterioridad a la norma comunitaria (SsTJCE “Costa/ENEL” y “Simmenthal”).
7. Los principios de relación entre los distintos ordenamientos jurídicos.
- A. El principio de jerarquía normativa. Su doble vertiente:
- a. En virtud del rango (*lex superior derogat inferior*).
 - b. En función del tiempo (*lex posterior derogat anterior*) (art. 9.3 CE y art. 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
- B. El principio de competencia: el reparto del poder en base a materias y en base a funciones.
- a. En España: el juego del art. 149 CE y de los Estatutos de Autonomía.

- b. En la Unión Europea: las competencias de atribución contenidas en los arts. 2 a 6 TFUE.
- C. El principio de supletoriedad (art. 149.3 CE).
- D. El principio de prevalencia o primacía.
 - a. En España: el art. 149.3 CE.
 - b. En la Unión Europea: un principio de creación jurisprudencial.
- E. El principio de subsidiariedad (art. 5 TUE).

II. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS LOCALES

1. Introducción a la potestad reglamentaria local.

- A. Las Administraciones locales (los municipios, provincias e islas) tienen atribuida **potestad reglamentaria** [art. 4.1 a) LBRL].
- B. Los **tipos de normas**.
 - a. La LBRL prevé la existencia de Ordenanzas y de Reglamentos Orgánicos [art. 22.2 d)].
 - b. El TRRL prevé que “las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos” (art. 55).
- C. La sumisión de ambos tipos normativos a las leyes (**principio de jerarquía**): “En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes” (art. 55 TRRL).

2. Las Ordenanzas.

- A. Existe una **regulación legal muy reducida** en la LBRL.
- B. La **competencia**: pueden aprobarlas los Plenos tanto del Ayuntamiento [art. 22.2 d) LBRL] como de la Diputación [art. 33.2 b) LBRL].
- C. El **procedimiento de elaboración**: art. 49 LBRL.
- D. La **mayoría de aprobación**: mayoría simple (art. 47.1 LBRL).
- E. Su **contenido material**: en principio, cualquier materia de competencia municipal [salvo las reservadas a disposiciones específicas, como el Regla-

mento Orgánico: arts. 22.2 d) y 47.2 f) LBRL]. Su utilización práctica: las relaciones *ad extra* de la Administración local con los vecinos y con el resto de los ciudadanos [el art. 84.1 a) LBRL dice: “Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) Ordenanzas y bandos”].

F. Su **publicación oficial y su entrada en vigor**: BOP (arts. 70.2 y 65.2 LBRL).

3. Los Reglamentos. En particular, el Reglamento Orgánico.

A. Si la **regulación legal** de las Ordenanzas es muy reducida en la LBRL, para los Reglamentos es inexistente (salvo para el Reglamento Orgánico).

B. El **régimen jurídico aplicable a los Reglamentos en general**: el mismo que a las Ordenanzas.

C. El **contenido material**. Se han utilizado para cuestiones relativas a:

a. La autoorganización.

b. La regulación de los servicios públicos.

D. Las **particularidades procedimentales del Reglamento Orgánico**: corresponde su aprobación al Pleno del Ayuntamiento [art. 22.2 d) LBRL] por mayoría absoluta [art. 47.2 f) LBRL].

4. Los bandos y los decretos.

A. Los bandos.

a. Su **regulación**.

a.1. La LBRL prevé la existencia de los bandos del Alcalde: art. 21.1 e) y art. 84.1.

a.2. El TRRL prevé también su existencia: art. 55.

b. La **competencia** para su adopción: el Alcalde [art. 21.1 e) LBRL y art. 55 TRRL].

c. La **naturaleza jurídica** de los bandos.

c.1. Los bandos en **situaciones normales** (división doctrinal).

- c.1.1. La doctrina mayoritaria: carecen de carácter normativo (“interpretación o aclaración de Ordenanzas y Reglamentos” y “como recordatorio de Leyes y Reglamentos”]. Tendrían “por objeto determinar cuestiones de tono menor y carácter instrumental” (Fuentetaja).
- c.1.2. La doctrina minoritaria: su carácter normativo (eso sí, vinculado por las Ordenanzas y Reglamentos) (Velasco).
- c.2. Los bandos en **situaciones excepcionales** pueden tener carácter normativo (reglamentos de necesidad): el Alcalde tiene la competencia de: “m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno” [art. 21.1 m) LBRL].

B. Los Decretos.

a. Su **regulación**.

- a.1. La LBRL dispone su existencia para los municipios de gran población. Su art. 124.4 g) prevé que corresponde al Alcalde en estos municipios: “Dictar bandos, decretos e instrucciones”.
- a.2. El TRRL no prevé su existencia.

b. Su **naturaleza jurídica**.

- b.1. En **tiempos de normalidad**: parece haber coincidencia en la doctrina sobre su carácter normativo (no hay tanta coincidencia en torno a si siempre están subordinados a las Ordenanzas y a los Reglamentos).
- b.2. En **tiempos de crisis**: podría tener (al igual que los bandos) carácter normativo. El art. 124.4 h) LBRL establece que el Alcalde podría en los municipios de gran población: “Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno”.