

LA PROLIFERACIÓN DE LOS BANDOS EN EL ESTADO DE ALARMA.

- Máximo E. Rodríguez Bardal, Jefe de Sección de Relaciones con las Administraciones Territoriales de la Subdelegación del Gobierno en León.
- Fernando Aguado Barriales, Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Benavente.

El presente artículo, aborda la ya conocida problemática de la naturaleza jurídica de los Bandos municipales, viéndose agravada dicha situación con la proliferación en el dictado de los mismos durante el tiempo del Estado de Alarma. Tras un sintetizado análisis jurídico, concluimos que los Bandos al no tener el carácter propiamente de actos administrativos con eficacia frente a terceros, en cuanto a actos que imponen obligaciones superiores a las previstas en el ordenamiento jurídico vigente; pueden vulnerar derechos fundamentales, y ser susceptibles de impugnación en tanto que sean contrarios al Ordenamiento Jurídico.

Nos dice el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua que Bando, entre otras acepciones, significa “*proclama o edicto que se hace público, originariamente de modo oral, por orden superior, especialmente militar o de un alcalde*”.

Visto su origen etimológico, ya en el ámbito jurídico, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL); determina en su artículo 21 que Alcalde, como presidente de la Corporación, ostenta la atribución entre otras, de dictar Bandos. Podemos afirmar, además, que se trata de una competencia exclusiva y excluyente del Alcalde. Nos dice también su artículo 84, que las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de Ordenanzas y Bandos.

De manera complementaria, en lo que no se oponga a la normativa posterior, el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL); nos dice que Bando, publicado según uso y costumbre

en la localidad; será aquella disposición para regir con carácter general que no revista la forma de Ordenanza o reglamento.

Evidentemente la diferencia entre Ordenanza y Reglamento, respecto de la de un Bando, no está solo es en la forma, si no en el fondo de lo que regulan.

Resulta, que mientras el contenido y forma del Bando no tiene una concreción normativa; las Ordenanzas y Reglamentos sí que la tienen. Solo hay que ver el artículo 49 de la LBRL o los artículos 15 y siguientes del RDLeg 2/2004 de 5 marzo TRLHL que regulan el contenido y procedimiento de aprobación de las Ordenanzas Fiscales, por ejemplo.

Es por ello que, mientras la forma y posible contenido de las Ordenanzas Fiscales está definido; en el caso de los Bandos, nos encontramos ante una actuación apenas regulada por el Derecho.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de los Bandos por el Alcalde, aparece en la legislación local huérfano de cualquier regulación. Podemos afirmar que los Bandos no son normas jurídicas, sino actos administrativos que carecen de valor normativo. Aunque como acto administrativo reconocido por el Ordenamiento jurídico (A pesar de no tener siempre una ejecutividad o eficacia inmediata frente a terceros), es susceptible de recurso ante el Orden Jurisdiccional competente.

Respecto de su contenido, el Tribunal Supremo ha mantenido (Sentencias de 28 de diciembre de 1976, de 18 de octubre de 1983 y 27 de marzo de 1985) que “la Ordenanza es instrumento adecuado para regular las materias importantes, el Bando se reserva para cuestiones de índole menor”. Sirviendo, en ocasiones, como **recordatorio** del cumplimiento de determinadas obligaciones legales o reglamentarias, de fijación de fechas y lugares en que se llevarán a cabo concretas actuaciones o prestaciones, o de actualización de mandatos contenidos en las Leyes cuando se producen las situaciones que éstas contemplan. En definitiva, la competencia de los Alcaldes de dictar Bandos está lógicamente ordenada al recordatorio del derecho vigente, a la publicidad de las obligaciones creadas por las Ordenanzas municipales, o al desarrollo de cualquier actividad ejecutiva prevista por las Ordenanzas.

Respecto a la posibilidad de los Bandos al respecto de “innovar” el Ordenamiento jurídico, por ejemplo la posibilidad de que pueda establecer sanciones; hemos de decir que a la luz de la normativa vigente debe negarse de forma absoluta, la posibilidad de los Alcaldes de dictar Bandos que contengan disposiciones de carácter general, aunque haya preceptos que parezcan habilitar para ello, puesto que dicha competencia de los Alcaldes está orientada u ordenada al recordatorio del Derecho vigente, a la publicidad de las obligaciones creadas por las Ordenanzas municipales o al desarrollo de cualquier actividad ejecutiva, prevista por las mismas Ordenanzas. Y, por supuesto, que ya existe un procedimiento y contenido garantista en la elaboración y aprobación de las Ordenanzas y Reglamentos municipales a través del cual se deben de canalizar estas disposiciones.

Al hilo de la posibilidad de concretar por parte de los Bandos el ordenamiento jurídico, han surgido ciertos pronunciamientos por parte de Organismos Estatales acerca de las competencias de las entidades locales a través de esta figura respecto de las obligaciones incluidas en el Estado de Alarma.

El art. 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 designa al Ministro del Interior como autoridad competente delegada para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Sin perjuicio de que parece que hayamos conseguido acreditar que mediante la adopción de un Bando no pueden crearse obligaciones “in Novo”, y que carece de fuerza suficiente para regular por sí el derecho siendo su carácter más bien recordatorio, la función de “policía” en el estado de alarma parece haber quedado fuera de nuestras corporaciones locales. Incluso en lo que respecta a la potestad sancionadora, esta materia resulta excluida de las corporaciones locales al tratarse de un elemento que excede propiamente lo relativo a los “asuntos locales”.

Pese a incluirse los cuerpos de policía local como autoridad a efectos del Real Decreto 463/2020 en su art. 5.6, La Orden del Ministerio del Interior INT/226/2020, de 15 de marzo, ha establecido criterios comunes de actuación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 4/1981, conforme al cual, por la declaración del estado de alarma los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales *“quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza”*. La citada Orden, que tiene como destinatarios, conforme a su apartado Primero, *“a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; los cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales y el personal de las empresas de seguridad privada”*, persigue, entre otros, el objetivo de *“Garantizar una acción concertada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía Autonómicos, las Policías Locales y el personal y empresas de seguridad privada, para la implantación y el cumplimiento, en todo el territorio nacional, de las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”*.

De lo expuesto se desprende que, desde la declaración del estado de alarma, los distintos agentes de la autoridad (de la Administración estatal, autonómica y local) están habilitados para formular denuncias por incumplimientos de las limitaciones y restricciones impuestas a la ciudadanía. Sin perjuicio de que las denuncias puedan provenir de agentes de la autoridad de distintas Administraciones Públicas, las infracciones denunciadas parecen estar vinculadas a una competencia estrictamente estatal.

Siendo la seguridad ciudadana en el estado de alarma una materia de competencia estatal de conformidad con el art 7 de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de Junio y el artículo 4 del Real Decreto 463/2020, indica que *“a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno”*, detrae esta materia del ámbito competencial

de los alcaldes y, por tanto, de su potestad sancionadora, quedando la competencia del resto de administraciones circunscrita únicamente al “ámbito de su competencia”,

En consecuencia se recuerda que, si bien el RD 463/2020 no altera la titularidad de las competencias de las distintas administraciones, a los efectos de la adopción de medidas relacionadas con la observancia de las restricciones a la movilidad y restantes actuaciones contenidas en el mismo, según indica la Secretaria de Estado de Seguridad, las Corporaciones Locales únicamente están facultadas para la adopción de las medidas tendentes a la ejecución de las órdenes directas procedentes de la autoridad competente, siendo, en este contexto, incompetentes para la publicación de Bandos u otras disposiciones que contengan medidas distintas de aquellas.

A mayor abundamiento, el Defensor del Pueblo también se ha pronunciado al respecto a través de una recomendación por la que se Insta a las entidades locales a eliminar cualquier tipo de bando o comunicado en el que se recojan mayores restricciones a las ya contempladas en el Real Decreto 463/2020, en aras a garantizar la igualdad de trato a la ciudadanía en todo el territorio nacional, aceptada por la Secretaría de Estado y Seguridad en los siguientes términos: *"las Corporaciones Locales únicamente están facultadas para la adopción de medidas tendentes a cumplir y hacer cumplir las órdenes de las autoridades competentes, sin que quepa entre sus competencias implantar nuevas medidas de limitación de movimientos de la ciudadanía."*

Por todo lo expuesto, debemos concluir que en el ejercicio del control de legalidad de los actos y acuerdos locales que habilita el art. 63 y siguientes de la LBRL estos Bandos podrán ser impugnados por parte de la AGE. Los Bandos pese a no tener el carácter propiamente de actos administrativos con eficacia frente a terceros, en cuanto actos que imponen obligaciones superiores a las previstas en el ordenamiento jurídico vigente que pudieran vulnerar derechos fundamentales, serán contrarios al ordenamiento jurídico.