



Excmo. Ayuntamiento de Ponferrada
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza del Ayuntamiento, 1
24400 PONFERRADA
(León)

Asunto: Organización de festejos populares / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez examinado el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **562/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La reclamación cuestionaba la regulación introducida por la “Instrucción municipal para la organización de festejos populares no asumidos por el Ayuntamiento”, aprobada por la Junta de Gobierno Local el 16 de febrero de 2023 y publicada en el BOP nº 45, de 7 de marzo de 2023.

La persona reclamante estimaba que la regulación sobre la organización de festejos populares debía haberse llevado a cabo por medio de una ordenanza o reglamento, no pudiendo ser aprobada por la Junta de Gobierno Local.

Añadía que las condiciones de solvencia técnica y económica exigidas para ser organizador del evento festivo no podían cumplirse por la mayoría de las asociaciones. Así ocurría con la experiencia mínima exigida –haber organizado al menos un festejo de naturaleza análoga en los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud- y con la acreditación de solvencia económica, olvidando que este tipo de asociaciones no tienen ánimo de lucro.

Manifestaba que la Instrucción tenía por objeto beneficiar a una asociación XXX, y que las condiciones exigidas suponían un obstáculo a la participación del resto de colectivos vecinales.

Iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó al Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada.

El informe del Ayuntamiento expuso que la Instrucción vino motivada por la disolución del Patronato Municipal de Fiestas por acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2022 “*con avocación de la competencia para su gestión directa por el Ayuntamiento, sin órgano especializado*”.



En cuanto al órgano y procedimiento seguido para aprobar esa reglamentación, mantenía que se había cumplido la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuye a la Junta de Gobierno Local la aprobación este tipo de instrumentos en el artículo 127 de la LBRL. Por eso, la Junta de Gobierno Local había aprobado la Instrucción el 16 de febrero de 2023 (publicada en el BOP) y algunas aclaraciones y modificaciones posteriores el 23 de febrero de 2023.

A continuación, el informe se refería a los requisitos de solvencia técnica y económica exigidos para ser organizador de festejos, y al procedimiento y criterios fijados para seleccionar al organizador cuando se recibían varias solicitudes para un mismo evento.

Afirmaba que las asociaciones vecinales podían acogerse a la convocatoria de subvenciones municipales y ser beneficiarias de otras de carácter nominativo, que se concedían para fomentar el desarrollo de una concreta actividad y promocionar la implicación y participación de esas asociaciones.

También sostenía que la regulación no pretendía otorgar un trato preferente a una asociación por el hecho de haber organizado las fiestas en un barrio en años anteriores, sino que había sido la única que había presentado la solicitud y documentación en tiempo y forma, y que, existiendo la posibilidad de que otras lo hicieran, no se había recibido ninguna.

Hemos de determinar, por tanto, si la Instrucción tiene o no carácter reglamentario, como presupuesto para determinar si su aprobación debió seguir un procedimiento concreto y si la Junta de Gobierno Local tenía competencia para aprobarla.

Ese análisis debe partir de la distinción entre una norma reglamentaria y una instrucción. A estos efectos resulta de utilidad recordar la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2018 que se refiere a esta cuestión: *«la jurisprudencia de esta Sala Tercera -se deja constancia en el escrito de interposición- ha venido declarando reiteradamente, que para determinar la naturaleza de una norma reglamentaria debe prescindirse de la denominación que se haya dado a la disposición general, y que la mera denominación como instrucción interna, por ejemplo, no puede excluir la consideración de naturaleza reglamentaria si por su contenido ciertamente que tiene esa naturaleza. Porque la regla general en nuestro Derecho es que las instituciones tienen la naturaleza que se corresponde con su contenido, con independencia de la denominación que se le haya dado.*

A la vista de lo expuesto y sin perjuicio de considerar la abundante doctrina sobre la naturaleza del reglamento a los efectos que nos ocupa, debemos partir de la idea básica de que el reglamento es una norma y que, como tal, se integra en el ordenamiento



jurídico y su aplicación no solo no lo agota sino que lo hace patente en su eficacia y permanencia, circunstancias que lo diferencian del acto administrativo que no participa de esas circunstancias. Pero aún cabría concluir en un efecto más de esa consideración como norma del Reglamento, porque, así como el acto es una manifestación de la Administración, el reglamento, en sí mismo considerado, va más allá de esa manifestación y responde a un mandato general del Legislador expreso o implícito -al que se podrían vincular los reglamentos independientes- de integrar el ordenamiento jurídico, de completarlo, que es la función tradicional y la génesis de estas especiales normas jurídicas.

Diferente de esas normas son las meras instrucciones, órdenes en definitiva, que con fundamento en la potestad de autoorganización que es inherente a toda Administración Pública, pueden hacer los órganos superiores sobre los inferiores en cuanto al funcionamiento interno de cada Administración; en esa función de “dirigir la actividad” interna de la Administración dando órdenes e instrucción sobre los órganos jerárquicamente subordinados y que, en cuanto tal, ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que lo ejecutan, no trascienden a los ciudadanos, porque se reserva para el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración, haciendo abstracción de la sujeción general de la ciudadanía a la potestad reglamentaria, aunque ciertamente esas órdenes internas tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos para con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos».

En nuestro caso, la Instrucción de 23 de febrero de 2023 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Ponferrada, relativa a las condiciones para ostentar la condición de organizador de festejos populares no asumidos directamente por el Ayuntamiento, concreta los requisitos que deben cumplir los organizadores (personas físicas o jurídicas ajenas al Ayuntamiento) para obtener las autorizaciones, la forma de presentación de las solicitudes, el procedimiento y el contenido de la resolución, reservándose el Ayuntamiento el control e inspección de las actividades; todo ello, como indica la propia Instrucción en su preámbulo obedece a que «la regulación de la organización de las fiestas populares de nuestros barrios y pedanías se hace necesaria al objeto de velar por su correcto desarrollo (...) la aprobación de la presente Resolución persigue fundamentalmente favorecer tanto la transparencia administrativa como la unificación conceptual y procedimental de una materia de “interés general” para el Municipio de Ponferrada, dotando de seguridad jurídica a los procedimientos que rigen el otorgamiento de los títulos habilitantes determinados por la legislación vigente para su realización, al tiempo que se alcanzan los compromisos de control y cumplimiento normativo que exigen los actos que se desarrollan en los espacios públicos, lo que se



traducirá, en definitiva en mejores cotas de bienestar común y confianza vecinal, redundando positivamente en los intereses generales de la ciudadanía».

Parece evidente que esta Instrucción no va dirigida a establecer criterios internos de actuación, ni constituye un mandato de un órgano superior sobre los inferiores, ámbito propio de las instrucciones, según el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Por el contrario, supone una actuación administrativa de carácter normativo, puesto que regula la organización de los festejos populares en las entidades locales menores, barrios y distritos, que encomienda a un organizador y cuya necesidad justifica en razones de interés general de la ciudadanía, seguridad jurídica y transparencia, principios legales que deben inspirar, en todo caso, una “buena regulación” (artículo 129 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En consecuencia, puesto que se dirige a establecer una regulación, no cabe duda que debía haber sido aprobada siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL):

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

La modificación de una ordenanza exige la tramitación del mismo procedimiento que su aprobación.

Además de lo indicado, el primer párrafo del artículo 133 de la Ley 39/2015, en su primer inciso, establece la obligatoriedad de una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, aplicable también a las Administraciones Locales, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas.

Cabe añadir que la competencia para aprobar las ordenanzas corresponde al Pleno, de conformidad con el precepto citado y el artículo 22.2 d) LBRL, siendo una competencia indelegable (artículo 22.4 LBRL).

El artículo 127 de la LBRL que invoca el informe municipal atribuye a la Junta de Gobierno Local la aprobación no de las ordenanzas y reglamentos, sino de los proyectos,



únicamente en los municipios de gran población, entre los que no se encuentra el municipio de Ponferrada.

En materia de aprobación de ordenanzas municipales, como disposiciones generales que son, el quebrantamiento del cauce formal de su elaboración, es decir, la vulneración de una norma de superior jerarquía reguladora del procedimiento a seguir en la creación de la disposición reglamentaria produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de la disposición. Así lo establece el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La jurisprudencia también ha señalado la importancia del procedimiento en la aprobación de las disposiciones generales y las consecuencias de su inobservancia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo 19 de diciembre de 2011 declaró que: *“desde antiguo, la jurisprudencia viene señalando que el quebrantamiento del cauce formal de elaboración en la creación de la disposición reglamentaria, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de la disposición, y ello porque sólo siguiendo tal cauce formal, que implica un límite al ejercicio de la potestad normativa, se garantiza la legalidad, acierto y oportunidad de una disposición que pasa a integrar el ordenamiento jurídico”*.

Por eso, el Tribunal Supremo considera que la omisión de trámites sustanciales o el cumplimiento defectuoso de los mismos, de forma trascendente para el cumplimiento de su finalidad, tiene como consecuencia la nulidad de la disposición (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2012, de 12 de diciembre de 2016, de 15 de marzo de 2019 y de 29 de junio de 2020, entre otras).

Las consideraciones anteriores hacen innecesario examinar las demás cuestiones a las que se refería la reclamación. Aun así, parece conveniente señalar que antes de aprobar cualquier regulación sobre esta materia, habría de determinar el instrumento jurídico elegido por el Ayuntamiento para gestionar de forma directa las fiestas en todo el ámbito municipal, incluidos los barrios y pedanías.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que, por parte de esa Corporación, se proceda a iniciar el procedimiento encaminado a declarar la nulidad de la “Instrucción municipal para la organización de festejos populares no asumidos por el Ayuntamiento”, aprobada por la Junta de Gobierno Local el 16 de febrero de 2023 y las modificaciones posteriores de 23 de febrero de 2023, por no haberse ajustado al procedimiento legalmente previsto para su elaboración y aprobación exigido por su carácter normativo reglamentario.



SEGUNDA: En lo sucesivo, ese Ayuntamiento debe tener en cuenta que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sujeto a la tramitación del procedimiento legalmente establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y a los principios de buena regulación y exigencia de consulta previa, expresados en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López