

Título: Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, y su aplicación al ámbito local español.

1. Introducción de la cuestión de estudio.
2. Antecedentes normativos.
3. Actual regulación de la materia en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.
4. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, desde el punto de vista de la regulación del nuevo procedimiento para la elaboración de las disposiciones normativas y su aplicación en el ámbito local.
5. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.
6. Aplicación de la normativa en el ámbito local:
 - 6.1. Regulación en la legislación vigente de la participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales de ámbito local.
 - 6.2. Aplicación de la participación ciudadana en la elaboración de la normativa local, y problemas que puede plantear.
 - 6.3. En concreto: aplicación de la participación ciudadana en la elaboración de las ordenanzas fiscales y demás normativa reglamentaria.
 - 6.4. Algunas propuestas.
7. La publicidad activa del ordenamiento jurídico local (transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), y su relación con la normativa sobre régimen local, en particular, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).
8. Conclusiones.
9. Bibliografía.

Breve planteamiento del trabajo a desarrollar:

El objeto del presente trabajo es, el análisis de la regulación contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAC), y en concreto en su artículo 133, de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de Ley y reglamentos.

Se trata de hacer un análisis de esta previsión normativa, a partir de una breve remisión de los antecedentes, y de su actual regulación, en el marco de la vigente norma, y a la luz del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en Sentencia de 24 de mayo de 2018.

El presente estudio se centra en su aplicación al ámbito local, como el gran olvidado del legislador con carácter recurrente, y los problemas que plantea, desde una visión práctica, en la tramitación de los procedimientos en los Ayuntamientos y demás entidades locales de carácter territorial, en cuanto tienen reconocida la potestad reglamentaria, en sus diferentes ámbitos (organizativo, de funcionamiento, presupuestario, de prestación de servicios, fiscal, etc).

Cómo encaja esta nueva previsión normativa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en el ámbito local, teniendo en cuenta la regulación vigente y, en concreto, en la elaboración de las ordenanzas fiscales y otros aspectos normativos, cuestionando desde un punto de vista crítico su aplicación, a la luz de las previsiones normativas, de recientes pronunciamientos judiciales sobre la materia, así como a partir de diferentes estudios doctrinales sobre la materia.

ABSTRACT

The purpose of this work is the analysis of the regulation contained in Law 39/2015, of 1 October, of the Common Administrative Procedure of Public Administrations, hereinafter LPAC, and in particular article 133 thereof, of the participation of citizens in the procedure of elaboration of rules with the rank of Law and regulations.

It is a question of making an analysis of this regulatory forecast, on the basis of a brief reference of the background, and its current regulation, within the framework of the current rule, and in the light of the tc's ruling in judgment of 24 May 2018.

This study focuses on its application to the local level, such as the great forget-up of the legislature on a recurring basis, and the problems it raises, from a practical point of view, in the processing of procedures in town halls and other local entities of a territorial nature, as they have recognized the regulatory power, in their different areas (organizational, operating, budgetary, service delivery, taxation, etc.).

How this new regulatory forecast fits into the procedure for drawing up general provisions at the local level, taking into account the current regulation and, in particular, in the elaboration of tax ordinances and other regulatory aspects, questioning from a critical point of view their application, in the light of the regulatory forecasts, of recent pronouncements on the subject, as well as from different doctrinal studies on the subject.

1. Introducción de la cuestión de estudio.

La participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105 CE, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce una mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva, constituyen en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea. En esta línea, debe destacarse el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, cuyo segundo pilar establece que *“El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario”*.

Uno de los primeros actos políticos y normativos más importantes referentes a estas cuestiones fue la Recomendación Nº R (81) 18 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, relativa a la participación en el nivel municipal. Esta Recomendación, aprobada el 6 de noviembre de 1981, se basaba en una Resolución de

la 3ª Conferencia de Ministros europeos responsables de las entidades locales (Estocolmo, 1978) y en las conclusiones de la Conferencia de Madrid (Madrid, 1980), que en su punto 4 establecía “*mejorar las posibilidades de participación, en especial de los ciudadanos que tienen más dificultades en participar activamente*”.

A partir del año 2001, con la Recomendación N.º 56 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local, se establecía la necesidad de “*mejorar el marco legal de la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local*”, añadiendo la N.º 58 que “*a fin de que las autoridades del nivel local y regional pueden contribuir eficazmente a promover la participación, se pide a los gobiernos de los Estado miembros que garanticen que la legislación y la reglamentación nacionales permiten a estas autoridades utilizar un largo abanico de instrumentos de participación*”.

Por su parte, la Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “*La gobernanza europea - Un Libro Blanco*” [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001], ya establece que se han de redoblar los esfuerzos y los medios para incrementar las consultas a los ciudadanos, tanto por parte de las Instituciones como por parte de los Estados miembros.

Como vemos el principio de consulta y participación ciudadana, nace con un verdadero talante democrático en el sentido de incrementar y dar un mayor protagonismo a los ciudadanos por ser estos los destinatarios últimos de las actuaciones llevadas a cabo por los distintos gobiernos, dando una mayor relevancia a los entes locales por ser estos los más cercanos a los ciudadanos. En este sentido el Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE núm. 202, de 7 de junio de 2016) establece en su preámbulo “*RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad*”, añadiendo el art. 5.3 del citado texto legal, que “*En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*”.

La función primordial de este principio de subsidiariedad, consiste en garantizar la independencia de las autoridades inferiores respecto de las instancias superiores, y en particular de los poderes locales, con respecto a los centrales, por ser las primeras las más próximas al ciudadano y las que en un primer momento van a responder a sus necesidades a través de la prestación de los servicios.

Otro avance importante en relación con la participación fue, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, ya que en su exposición de motivos dispone que *“se ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la LRBRL. En este tercer ámbito, existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación”*.

Posteriormente, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), estableciendo *“el deber general de promover la participación real y efectiva del público”*.

Otro hito importante, será Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por lo tanto, la instauración de una cultura de transparencia, impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

2. Antecedentes normativos.

Un avance importante que se produce en el año 2000 a raíz de la Cumbre de Lisboa, es en relación a la “*Better Regulation*”. Esta surge como consecuencia de la globalización y la necesidad del ciudadano a estar informado en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Sus antecedentes se sitúan en la Cumbre europea de Edimburgo de 1992, en la por parte de los distintos jefes de Estado y gobierno de los países miembros de la UE, advirtieron de la necesidad de mejorar la normativa comunitaria. Posteriormente, en el año 1995, la declaración N.º 39 adjunta al Tratado de Ámsterdam, estableció la necesidad de mejorar la calidad de la redacción de la legislación comunitaria en beneficio de la UE y los ciudadanos. En Estrasburgo en el año 2000, se adoptó por parte del Consejo de Ministros de Administraciones Públicas de la UE, una resolución para mejorar la calidad de las normas en la UE. Siendo finalmente en la Cumbre de Lisboa, donde se enfatiza esa necesidad de mejorar la calidad normativa, conformando para ello un Grupo de Expertos de Alto Nivel Mandelkern (Mandelkern Group on Better Regulation Final Report), que el 13 de noviembre de 2001 emiten un informe considerando la vital importancia de la regulación para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, por lo que bajo el enfoque de “*Better Regulation*” se plantea remover la regulación innecesaria, asegurando al mismo tiempo la utilización de instrumentos regulatorios de alta calidad cuando sea apropiado. Se trata de mejorar el proceso regulatorio a través del uso de herramientas efectivas, con el objeto de mejorar el bienestar y la calidad de las mismas de una forma eficiente. En el informe, también se pone de manifiesto que para que la “*Better Regulation*”, tenga éxito se hace necesario la implementación de herramientas regulatorias como: la evaluación de impacto, simplificación administrativa, consulta pública, acceso claro y adecuado a la regulación por parte de potenciales afectados con la misma y revisión ex post. Por lo tanto, vemos como ya se están introduciendo aspectos relevantes como el de la participación íntimamente ligada a la elaboración normativa.

En el citado informe “Mandelkem”, también se establece la necesidad de implementar un Plan de Acción para mejorar y aplicar de manera óptima el procedimiento de elaboración, implementación y revisión de las regulaciones y políticas públicas a nivel de los Estados europeos y comunitario, estableciendo como principios de calidad regulatoria a título enunciativo y no exhaustivo los siguientes:

- Subsidiariedad (Subsidiarity): las decisiones deben adoptarse en el nivel más próximo al ciudadano, debiéndose asegurar que cualquier acción que se adopte en el nivel comunitario está justificada comparada con las opciones disponibles en el nivel estatal.
- Transparencia (Transparency): la elaboración de la regulación no debe confinarse al ámbito interno de las entidades públicas, sino que debe utilizarse la consulta pública, a fin de tomar en cuenta los puntos de vista de todas las partes interesadas, y evitar efectos no deseados, mejorando con ello la calidad de la regulación. La consulta pública debe permitir también una participación transparente.
- Simplicidad (Simplicity): la regulación debe ser tan detallada como sea necesaria y tan simple como sea posible, de tal forma que pueda ser fácil tanto su aplicación como el entendimiento. Con la simplicidad se busca evitar el excesivo detalle tanto en el proceso de elaboración como de revisión de la regulación.

A la vista de lo anteriormente expuesto, tres rasgos van a definir la nueva normativa aprobada por las distintas administraciones, como son, subsidiariedad, transparencia y simplicidad, todo ello con el objeto de que se legisle de una forma más sencilla, cercana y con una mayor participación de los ciudadanos, que van a ser los directamente obligados al cumplimiento de la normativa aprobada.

A partir de esa fecha, el legislador español ha venido incorporando en las normas el concepto de “*Better Regulation*”. En este sentido, uno de los ejemplos más importantes está en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. A partir de la misma, se han ido dictando la siguiente normativa:

- La Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

- El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios; de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales; de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, y de simplificación administrativa
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En este sentido, podemos definir la potestad reglamentaria, como un poder de naturaleza pública por el que se podrán dictar normas de obligado cumplimiento, sometido a los principios de jerarquía normativa y reserva de ley. Dicha potestad, está íntimamente ligada a la Autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 de la Constitución Española, por lo que dicha potestad normativa forma parte del contenido esencial de dicho derecho. Dicha autonomía municipal ha sido precisada y actualizada por las Sentencias del TC 159/2001, 51/2004 y 252/2005.

Las entidades locales carecen de iniciativa legislativa pero no de potestad reglamentaria y de autoorganización (art.4.1.b) LRBRL) pues ambas potestades son ejercidas por las

Entidades Locales de carácter Territorial, es decir, el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario (art.3 LRBRL), todo ello sin perjuicio que la legislación de desarrollo que en materia de régimen local aprueben las Comunidades Autónomas en base a la habilitación legal del art.148.1.18 CE. Y así, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, establece en su Exposición de Motivos que “*se dota a la parroquia rural, de larga tradición en el campo gallego, verdadera trama celular de la vida local de nuestro pueblo y su auténtica seña de identidad, de la condición de ente local de carácter territorial*”

Es importante señalar que la diferencia fundamental entre los reglamentos y la ordenanzas locales, viene determinada porque los primeros su destino consiste en articular su ámbito interno y la organización de la Entidad las segundas, desplegando sus efectos sobre la esfera jurídica de los vecinos.

Y en este sentido, el art. 20 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), referido a la “*organización municipal*”, el art.22 LRBRL, en relación con las competencias del Pleno, el art.47 LRBRL, relativo a los acuerdos a adoptar y sus correspondientes mayorías, el art.49 LRBRL, establece **el procedimiento para la aprobación de las Ordenanzas**, el art.70 LRBRL, relativo a la publicidad de la sesiones, publicación y notificación de acuerdos y Ordenanzas.

El procedimiento tradicional hasta la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) para la aprobación de las Ordenanzas, se ajustaba a lo establecido en el art.49 LRBL. Así el art. 56 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (ROF), establece que “*la aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril*”, que es el siguiente:

- 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. Este último párrafo fue añadido por el art.114 de la Ley 11/1999 de 21 de abril.

En relación con la información pública y audiencia, el primero garantiza el interés público, mientras que la audiencia, consagra el principio constitucional del art.105.a) de la CE, en relación a los derechos e intereses e los particulares.

Por otra parte, en lo que respecta a los interesados, no debemos olvidar lo establecido en el art. 72 de la LBRL, y en relación con las asociaciones y su ejercicio de defensa del interés general o sectorial de los vecinos, que por parte de las Entidades Locales, habrá que facilitarles *“la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación”*, pudiendo incluso ser declaradas *“de utilidad pública”*.

Por lo tanto, el expediente para la elaboración de una ordenanza, comienza con una memoria, donde se justifique la necesidad y la oportunidad de la medida. Recabados los informes correspondientes de las distintas unidades y servicios administrativos en relación con la misma, la cual ha de ser informada por la Asesoría jurídica (en aquellos Ayuntamientos que cuenten con ella o en caso contrario pudiendo acudir a la medida prevista en el art. 36.2 del mismo texto legal, es decir solicitar a la Diputación Provincial a través del servicio de asistencia a Municipios la colaboración necesaria para la emisión del correspondiente informe que abarcará sobre cuestiones de legalidad), el interventor municipal en el caso en el que la misma afecte ámbitos propios de la gestión económico-presupuestaria, contabilidad, tesorería o recaudación, y finalmente por el Secretario municipal, como responsable de la fe pública registral y el asesoramiento legal preceptivo (art.2.1.a) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional).

Recabados los informes pertinentes y por parte del Presidente de la Comisión informativa correspondiente (actuando por delegación del Alcalde-Presidente de la Entidad con señalamiento previo a través de la sesión constitutiva de la Corporación), y tras remitir el expediente completo al resto de los integrantes de la misma (distintos grupos políticos que conforman la corporación municipal), el Presidente de la citada

comisión le cederá la palabra al Secretario de dicha comisión, para que explique el acuerdo que va a ser dictaminado. Posteriormente, solicitará el voto (generalmente a mano alzada) que podrá ser a favor, en contra o la abstención (en éste último caso se conoce coloquialmente como reserva para el Pleno).

Elaborado el orden del día del pleno corporativo, por parte del Alcalde-Presidente de la Corporación con la asistencia del Secretario municipal, se incluirá como punto del orden del día la aprobación provisional de la Ordenanza que requiere mayoría simple, pues la misma no forma parte de las contempladas en el art.47 LBRL.

Aprobado inicialmente se somete a información pública, para que por los interesados presenten sugerencias y reclamaciones, por plazo de 30 días (este puede ser mayor pero no menor, no olvidemos que su regulación es básica). Si estas se presentan, habrán de ser informadas por los servicios técnicos municipales y la asesoría jurídica, para finalmente volver al Pleno para su aprobación definitiva y posterior publicación en el correspondiente Boletín Oficial.

Por lo tanto, se denota como a través del procedimiento tradicional de elaboración de Ordenanzas se prevé una intensa participación ciudadana, en contraposición al “*iter a seguir*” en el ámbito estatal u autonómico donde no era tan explícita.

3. Actual regulación de la materia en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

En su exposición de motivos ya se avanza los principios comunitarios para una mejora de la producción normativa como la “*Better regulation*”, estableciendo que constituye un “*marco jurídico de calidad*”, que persigue tres objetivos: “*dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas*”, otorgando a su vez un papel muy importante a la “*participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa*”, pues son estos los destinatarios finales de las normas.

El título VI, dedicado a “*la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas*”, establece los principios constitucionales recogidos en el art. 103.1 CE, que establece que “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y*

al Derecho”. Por su parte, el art.105 del mismo texto legal, viene referido a “*la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*”.

Asimismo, y en relación con la transparencia y participación ciudadana, manifiesta que “*junto con algunas mejoras en la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias*”.

Dicho Título VI, los arts. 127 a 133 LPAC, están dedicados a la regulación de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, lo que supone una novedad con respecto a anteriores normas dedicadas a regular el procedimiento administrativo.

Así, el art. 127 LPAC, asigna al Gobierno de la Nación la iniciativa legislativa para la elaboración y aprobación de anteproyectos de Ley y su posterior remisión, como proyecto, a las Cortes Generales. Además, podrá aprobar reales decretos-leyes y decretos legislativos; desplegando dichas competencias, referidas a su ámbito territorial, a los respectivos órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Contra este artículo, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad, por parte de la Generalidad de Catalunya, núm. 3628-2016, por vulnerar el art.68 del Estatuto de Autonomía y desbordar las competencias estatales del art.149.1.18 CE, invadiendo así las autonómicas relativas a la organización, régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (arts.150 y 159 EA). El mismo se planteó contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la Ley. Finalmente, el Tribunal Constitucional, en Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo, declara lo siguiente:

- 1º. Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera. Muy poco, o realmente nada, afecta esa levísima declaración de inconstitucionalidad a las EELL.
- 2º. Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia. Por tanto, el alcance de esta declaración se refiere al sistema constitucional de reparto de las competencias por lo que dichos artículos serían inaplicables a las CCAA, pero aplicables al propio Estado y las EELL, teniendo en cuenta sobre todo que estas últimas quedan fuera del sistema constitucional de asignación de competencias.
- 3º. Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*” y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

Por su lado, el art. 128 LPAC, regula la potestad reglamentaria, otorgándosela al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales. Asimismo, establece que ninguna disposición administrativa ni reglamentaria, podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior y que, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

El art. 129 LPAC, incluye los principios de buena regulación en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, estableciendo en términos similares al art.103.1 CE, los principios de actuación de las Administraciones Públicas:

a) Necesidad y eficacia. La iniciativa debe estar justificada por razón del interés general, identificando claramente los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

b) Proporcionalidad. La iniciativa debe contener la regulación imprescindible para atender las necesidades a cubrir con la norma, constatando que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

c) Seguridad jurídica. La iniciativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, no solo el nacional sino también el europeo, generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión. Al mismo tiempo, cualquier trámite adicional o distinto de los contemplados en esta Ley, deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta; del mismo modo que, las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley, atribuidas directamente a los titulares de los departamentos ministeriales o **de las consejerías del respectivo Gobierno** (párrafo declarado inconstitucional por STC 55/2018), o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, en vez de al Gobierno o **Consejo de Gobierno** (párrafo declarado inconstitucional por STC 55/2018), serán excepcionales y deberán justificarse en la ley habilitante.

d) Transparencia. Significa que, todas las Administraciones Públicas deben posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración; y, además posibilitar la participación activa de los potenciales destinatarios en la elaboración de las normas.

e) Eficiencia. Toda iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Dichos principios habrán de quedar justificados en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley o en el preámbulo de los proyectos de reglamento. Hay que destacar y en cuanto a cuestiones relativas a la técnica normativa, que las Leyes deberán con carácter inexcusable de contar con una “*exposición de motivos*”, mientras que el

proyecto de reglamento ha de ir precedido de un “*preámbulo*”. La diferencia fundamental entre ambos es que la exposición de Motivos y atendiendo a lo dispuesto en el art.88 CE, debe acompañar a todo proyecto de ley y preceder al articulado de toda ley promulgada. Motiva el por qué y para qué de la Ley. Mientras que el preámbulo, es el texto que precede a una ley promulgada, donde se manifiestan los motivos que han llevado al legislador a redactarla. Aclarado lo anterior, y cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Esto último tiene sentido sobre todo en lo referido al ámbito local por lo dispuesto en el art.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece los principios de sostenibilidad financiera en el sentido de que toda actuación de las Administraciones Públicas están sujetas al “principio de sostenibilidad financiera”, entendiéndose por esta “*como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea*”. Para dar cumplimiento a dicho principio todas las operaciones que éstas realicen deben estar presididas por la prudencia financiera. Y en este sentido y desde mi punto de vista fue aprobado el artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, donde se establece el “*Destino del superávit de las entidades locales correspondiente a 2019 y aplicación en 2020 de la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales*“. El citado art.3, establece que en el supuesto de no destinar a amortización de deuda el Remanente Líquido de Tesorería (RLT) y por el principio quiero entender de prudencia financiera para no volver a situaciones anteriores donde algunas Entidades Locales presentaban cuadros de quiebra técnica, el Ministerio marca una línea de destino final directamente relacionada con la pandemia que estamos padeciendo y que es la de la política de gasto 23 “*Servicios Sociales y promoción social*”. Sin embargo, a la política de gasto indicada, no se puede destinar todo el RLT sino una cantidad que en último párrafo del artículo 3.2 se remite al artículo 2 del mismo, pero que el artículo 20 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, concreta y fija en un 20% del RLT descontando las

obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto del 2020 (el “*Extrajudicial*”) y la amortización de la deuda que permita cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria a 31/12/2020.

Por su parte, el art. 130 LPAC, establece el deber de realizar una revisión periódica de la normativa en vigor para, por un lado, adaptarla, necesariamente a los principios de buena regulación y, además, verificar el grado de cumplimiento de los objetivos que se esperan alcanzar, con el objeto de reflejarlo en un informe detallado y de carácter público y periódico, promoviendo a la hora de elaborar la normativa y para evitar la intromisión de restricciones de carácter arbitrario a la actividad económica, los principios de buena regulación y cooperación.

En este sentido se expresa también el art.28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al establecer que anualmente el Consejo de Ministros debe aprobar un informe donde se contenga “*el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior*”, otras iniciativas no contempladas pero que han sido aprobadas, así como una evaluación acerca de los objetivos alcanzados con el mismo, debiendo hacer referencia, no solo a la sostenibilidad de la misma sino también, entrar en el análisis del grado de eficacia y eficiencia en cuanto a los fines perseguidos.

Asimismo, y en relación con lo anterior, la Exposición de Motivos establece que “*se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado*”.

El art. 131 LPAC, referido a la publicidad de las normas, se determina que, para la entrada en vigor de las normas con rango de ley, disposiciones reglamentarias y administrativas con el efecto de producir plenos efectos jurídicos, se hace necesaria la publicación en el diario oficial correspondiente, todo ello sin perjuicio de las garantías que ofrece la publicación en el BOE. Recordemos que el art.9.3 CE, contempla como una garantía constitucional la publicación de las normas. A su vez, el art.91 CE, dispone que el Rey tras la sanción y promulgación de las Leyes, ordenará su inmediata publicación, el art.96.1 CE, establece que los Tratados Internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Por su

parte, el art.1.5 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (CC), determina que las normas jurídicas contenidas en los Tratados Internacionales no serán de aplicación directa en España hasta su publicación íntegra en el BOE y el art.2.1 del CC, establece que las Leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el BOE, salvo que en ellas se disponga otra cosa, supuesto éste último, de la Ley 39/2015, que con arreglo a la disposición final séptima referida a su entrada en vigor, determinó que la misma se produciría al año de su publicación en el BOE. Por lo tanto, para que una norma forme parte de nuestro ordenamiento, requiere de la garantía constitucional de su publicación en los diarios oficiales, garantizando así otro principio constitucional como es el de seguridad jurídica (9.3 CE), permitiendo de esta manera un conocimiento puntual de la normativa por parte de sus destinatarios. Cuestión que no es baladí en el ámbito de la potestad reglamentaria local, ya que para las Ordenanzas y los distintos reglamentos, deben establecer una garantía adicional además de la publicación en los diarios correspondientes, que es la del control sobre la legalidad de las mismas, que habrá de realizarla la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente por aplicación del art.65 LBRL.

Continuando con el análisis del articulado, el art. 132 LPAC, referido a la planificación normativa, determina la obligatoriedad para las Administraciones Públicas, de elaborar un Plan normativo anual en relación con las iniciativas legales o reglamentarias que se vayan a aprobar por la correspondiente Administración. Plan Anual Normativo, aprobado por el órgano correspondiente, (Consejo de Ministros, Consejo de Gobierno de la CCAA o Pleno de las Entidades Locales), en aras a la transparencia habrá de ser publicado en dicho portal de cada una de las Administraciones para su general conocimiento.

En el mismo sentido se manifiesta también el art. 25 de la citada Ley 50/1997, al exigir al Gobierno la aprobación anual de un Plan Normativo, donde se contengan las “*iniciativas legislativas o reglamentarias*”, que vayan a ser sometidas a su aprobación durante el próximo año, exigiendo para las no previstas una motivación sobre su necesidad a través de una “*Memoria del Análisis de Impacto Normativo*”.

La Exposición de Motivos justifica la medida señalando que “*en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante*”.

Finalmente, será el art. 133 LPAC, el que hace referencia expresa a la “*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*”, y establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.”. Por lo tanto y a la vista de lo anteriormente expuesto podemos destacar que:

- Se configura con carácter preceptivo una consulta a la ciudadanía, un trámite de audiencia y una información pública, cuando se inicie la tramitación de un proyecto o anteproyecto de ley o reglamento (ordenanza).
- La misma y por aplicación del principio de transparencia, debe hacerse a través del portal web de la entidad que inicie la tramitación normativa, poniendo a disposición toda la documentación necesaria.
- Habrá de recabarse también la opinión de sujetos y organizaciones más representativas que representen los intereses generales y corporativos.
- Todo lo anterior, con el objeto de conocer su opinión y recabar posibles mejoras que repercutan positivamente en los administrados.
- Se podrá prescindir en el supuesto de normas presupuestarias u organizativas siempre que se motive por razones graves de interés público

Hay que exponer que, para las entidades locales, esta consulta será exigible con carácter previo a la redacción del texto del proyecto de ordenanza o reglamento. Habrá de hacerse, de un modo claro y conciso, de forma que permita al interlocutor tener puntual conocimiento de lo que se pretende regular para que pueda pronunciarse.

Lo sustancial y por denominarlo de alguna manera sorprendente, es que la Ley 39/2015, no ha establecido un plazo para todo este proceso (en el Ayuntamiento de A Coruña no será inferior a 15 días naturales), ni la obligatoriedad de incorporar ni de contestar las aportaciones realizadas por aquellos que hayan participado en la misma, lo cual llama la atención pues independientemente de las opiniones vertidas con mayor o menor solvencia técnica, entiendo que el espíritu de la norma no es ese, sino todo lo contrario, en el sentido de incorporar el mayor número de aportaciones posibles con el fin de que los ciudadanos se sientan participes en la elaboración de unas normas que

posteriormente van a tener que cumplir, además de tener la oportunidad de introducir en las mismas una mayor calidad en cuanto a su redacción y posterior comprensión, siguiendo las directrices marcadas por Unión Europea a través de la denominada “*Better Regulation*”.

Además no debemos olvidar, que en dicho ámbito, finalizada la información pública tras la aprobación inicial por el Pleno de las ordenanzas o reglamentos, se habrán de contestar las sugerencias o reclamaciones presentadas, las cuales han de ser informadas por los distintos servicios técnicos municipales (art.172 ROF) además de incorporar el correspondiente informe del asesor jurídico (en el supuesto de que se carezca del mismo por la población de derecho de la Entidad Local, podrá el Alcalde-Presidente de la misma, solicitar el citado informe al servicio de asistencia a municipios de la correspondiente Diputación Provincial por aplicación del art. 36.2 LRBRL, así como el informe del Secretario y del Interventor de la Corporación (art.173 ROF) en el sentido afirmativo para las que son incorporadas y en sentido negativo para las que no lo son.

Todo lo anterior, nos conduce a una nueva visión de la participación ciudadana en el ámbito local, asentándose en nuestro ordenamiento un nuevo modelo, donde tiene una gran relevancia las nuevas tecnologías, lo que provoca que exista una mayor interacción entre la administración y el ciudadano, todo ello con el objetivo de incrementar el conocimiento del ciudadano sobre las competencias y el funcionamiento de las Administraciones.

No podemos olvidar que el Título VI de la Ley 39/2015, ha sido cuestionado por parte del Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 25 de abril de 2015 cuando señala:

“Es éste uno de los contenidos novedosos del anteproyecto que, invocando la necesidad de garantizar debidamente el derecho de audiencia a los ciudadanos consagrado en el art. 105 de la Constitución, agrupa en el último de sus títulos un conjunto de disposiciones con las que se pretende, en palabras de la memoria, “incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico” mediante la aplicación de unos principios comunes de buena regulación y el establecimiento de unas fases también comunes “que aseguren la participación de los ciudadanos en la elaboración de cualquier norma”.

En efecto, al servicio de dicho fin la norma proyectada incluye una regulación –en gran parte básica, si bien algunos preceptos circunscriben su ámbito de aplicación a la

Administración General del Estado– del ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria desde una perspectiva estrictamente procedimental, en perjuicio del debido tratamiento institucional que ambas merecen y que actualmente se contiene en los arts. 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, expresamente derogados por el anteproyecto.

Por lo que se refiere a la primera, a la que se dedican el art. 154 –precepto superfluo a la vista de las previsiones constitucionales y estatutarias– y los arts. 161, 162 y 163, el anteproyecto pone el acento en las tareas puramente administrativas de preparación y tramitación de los proyectos normativos con rango de ley. Sin embargo, aun siendo evidente que tales tareas corresponden al aparato administrativo gubernamental, no puede dejarse de lado un dato fundamental, esto es, que el ejercicio de la iniciativa legislativa es, ante todo, una función constitucionalmente reconocida al Gobierno (art. 87 de la Constitución), por lo que, aun siendo relevantes los elementos indicados, no es admisible que la función de la que derivan y a la que sirven quede subordinada a ellos, lo que ciertamente sucede en el anteproyecto, a la vista del modo en que regula esta cuestión. La iniciativa legislativa no puede quedar reducida a un mero conjunto de trámites administrativos, por más que presente una innegable vertiente procedimental, ni encuentra tampoco acomodo en una norma destinada, fundamentalmente, a regular el procedimiento administrativo común, ni siquiera cuando en tal norma se articula su ejercicio a través de una tramitación que pretende imponerse a todas las Administraciones Públicas. Su ubicación natural se encuentra, en el caso del Estado, en la Ley del Gobierno, en la que actualmente se regula. Por ello, su inclusión en este anteproyecto no es acertada, debiendo en todo caso insistirse en que, sea cual sea la norma en la que finalmente se regule esta cuestión, debe siempre respetarse la dimensión institucional de esta función, en la que han de quedar englobados de forma inescindible los aspectos sustantivos y los procedimentales.

Esta conclusión lleva a objetar, igualmente, la inclusión en el anteproyecto de la regulación de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, respecto de la cual se plantean, además, problemas de constitucionalidad en algunos puntos, tal y como se examinará en el siguiente apartado (apartado III.C.4).”

Como señala REINOSO CARRIEDO ⁽¹⁾ debe tenerse *“Mucho cuidado, por tanto, en cómo se redactan los Preámbulos. Debe tenerse en cuenta que las Memorias justificativas cumplen funciones análogas a la motivación de los actos administrativos. El incremento del control de fondo que puede derivarse del empleo de estas memorias está plenamente respaldado por el art. 106.1 CE, que prevé el enjuiciamiento de la potestad reglamentaria y su sometimiento a los fines que la justifican.”*

No obstante, y por mi experiencia es imposible dar cumplimiento a la planificación normativa anual tanto por las Entidades Locales como en otras administraciones (estatal y autonómica), ya que, aunque se impulse el procedimiento con la mayor celeridad posible, la incorporación de informes preceptivos como el del Consejo de Estado o el Consejo Consultivo en el ámbito de las CCAA, Direcciones Generales (presupuestos y/o economía, etc), impiden el normal cumplimiento del citado plan, debido a que no se tiene un control absoluto por parte del órgano proponente del procedimiento, pues en gran medida se depende de otras áreas con potestades de informe y consulta preceptiva, por lo tanto, esa previsión anual, se traslada a años venideros, lo que va a generar esa capacidad de adaptación de la normativa a la realidad existente

4. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, desde el punto de vista de la regulación del nuevo procedimiento para la elaboración de las disposiciones normativas y su aplicación en el ámbito local.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), desmonta junto con la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la unificación normativa de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La citada norma, reforma la organización y el funcionamiento interno de la Administración además de su relación con el resto de las administraciones Públicas y por lo tanto con las Entidades Locales. Esta como la Ley 39/2015, atendiendo a su disposición final séptima, no entro en vigor hasta transcurrido un año de su publicación en el BOE, es decir, el 2 de octubre de 2016 e introdujo una mayor transparencia en los

¹ REINOSO CARRIEDO, A: "Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 (LA LEY 15010/2015) y 40/2015 (LA LEY 15011/2015)", El Consultor de los Ayuntamientos, No 18, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, Ref. 2035/2016, pág. 2035, Editorial Wolters Kluwer

procedimientos de elaboración de las normas. En este sentido así lo dispone el artículo 3 que establece sus principios generales, de los que podemos destacar los siguientes:

c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.

En cuanto al ámbito subjetivo de la misma, el art. 2 LRJSP, establece la delimitación del sector público que comprenderá, apartado c) “Las Entidades que integran la Administración Local”.

Por su parte, el artículo 4 LRJSP, establece que las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que se produzcan diferencias de trato discriminatorias. También deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos. Por lo tanto, ya nos viene anticipando cual será la manera de proceder y actuar de dichos entes.

Asimismo, me gustaría destacar y atendiendo a la exposición de motivos de la Ley 40/2015, es que sistematiza “el ordenamiento de las relaciones *“ad intra e inter Administraciones”*, que se complementa con su normativa presupuestaria, destacando especialmente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado” y que además *“se conserva como texto independiente la Ley del Gobierno, que por regular de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas, debe mantenerse separada de la norma reguladora de la Administración Pública, dirigida por aquél. De acuerdo con este criterio, la presente Ley modifica aquella, con el objeto de extraer aquellas materias que, por ser más propias de la organización y funciones de los miembros del gobierno en cuanto que órganos administrativos, deben regularse en este texto legal”*.

Por lo tanto, se mantiene ese control presupuestario y contable sobre las Administraciones para dar cumplimiento al principio de sostenibilidad financiera, centrado sobre la base de la regla de gasto y otros instrumentos como el período medio de pago a proveedores, todo ello centrado en que el gasto público realice una asignación de los recursos públicos, atendiendo a criterios de eficacia, eficiencia y economía, así como la independencia normativa del Gobierno, con una Ley propia, en cuanto a que

desarrolla funciones de índole político hace necesario una separación estricta de las normas que regulan propiamente la Administración Pública.

La Disposición final tercera del citado texto normativo, referido a la “*modificación de la Ley 50/2015, de 27 de noviembre, del Gobierno*”, modifica el Título V de la citada norma, quedando redactado el mismo como “*De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno*”. En este sentido modifica a su vez los artículos siguientes:

- El art.22, en el sentido de que el Gobierno ejercerá tanto la iniciativa como la potestad reglamentaria de acuerdo con lo establecido en el Título VI de la Ley 39/2015.
- EL art.23, y en relación con la entrada en vigor de las normas que impongan “*ex novo*”, nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional, entrarán en vigor el 2 de enero o el 1 de julio transcurrido un año desde su aprobación, quedando exceptuadas reales decretos la transposición de directivas europeas y otras debidamente motivadas.
- El art. 24, relativo a la “*forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros*”, adoptarán la siguiente forma atendiendo siempre a la jerarquía del órgano que tiene potestad para su emisión.

Y así, revistirá la forma de:

- RD Legislativo y RD Ley las dictadas al amparo de lo previsto en los arts.82 y 86 de la CE.
- RD del Presidente del Gobierno las dictadas por éste.
- RD acordado por el Consejo de Ministros
- Acuerdos del Consejo de Ministros, las que no deban adoptar la forma de RD
- Acuerdo de las Comisiones Delegadas del Gobierno
- Órdenes Ministeriales

Y en cuanto a la jerarquía en relación con la potestad reglamentaria, se adoptará de la siguiente forma:

- RD del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros, las aprobadas por estos.
- Órdenes Ministeriales

- EL art.25, se refiere a él “*Plan Anual Normativo*”, y sus características ya han sido mencionadas y descritas anteriormente, simplemente destacar que ha de ser coordinado por el Ministerio de la Presidencia con dos objetivos: congruencia y evitar cargas o modificaciones continuas para determinados sectores. El mismo debe ser aprobado antes del 30 de abril.
- EL art.26, relativo al “*Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*”, también ha sido objeto de análisis en párrafos anteriores, pero lo que si me gustaría destacar es la fijación del plazo de 15 días hábiles para la audiencia e información pública, pudiendo este por causas debidamente motivadas en el expediente y por razones de urgencia ser reducido a 7 días hábiles, plazos a los que no hace referencia alguna el art.133 de la Ley 39/2015.
- El art. 27, en cuanto a la “*Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado*”, esta se podrá acordar en los siguientes supuestos:
 - Para la transposición de directivas y/o otras normas jurídicas de rango comunitario
 - Por causa de fuerza mayor

Todo ello implicará la reducción de los plazos a la mitad, no se hará necesaria dicha consulta pública, pero si dar audiencia pública y someterlo al trámite de información pública por plazo de 7 días y además no siendo preceptivo y previo el Dictamen del Órgano Colegiado correspondiente, sino que este podrá incorporarse a posteriori.

- Por último el art. 28 se refiere al “*informe anual de evaluación*”, que deberá reflejar al grado de cumplimiento del citado Plan normativo, donde constará con carácter obligatorio, no solo el impacto directo sino que para una autentica cultura de calidad normativa habrá de reflejarse el grado de vinculación de esa Administración con los compromisos adquiridos además de un análisis y evaluación del cumplimiento del grado de eficacia y eficiencia de las normas dictadas tras su aplicación.

5. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

Anteriormente ya he tenido la oportunidad de manifestar que es el artículo 133 de la Ley 39/2015, el que regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-16, formulado por el Gobierno catalán, y en lo que afecta al citado artículo, se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) y, salvo el inciso de su apartado primero “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*” y el primer párrafo de su apartado 4, en los términos del fundamento jurídico 7 c), “*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*”

Así, el Alto Tribunal distingue claramente entre, la regulación relativa a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria que se contienen en el Título VI de la Ley 39/2015.

Concluye, respecto a la iniciativa legislativa, que la nueva regulación contenida en los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 es contraria al orden constitucional en lo que afecta a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, por estar al margen del ámbito competencial definido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, en lo que se refiere tanto a las “*bases del régimen jurídico de las administraciones públicas*” como al “*procedimiento administrativo común*”, invadiendo competencias que tienen aquellas atribuidas estatutariamente y relativas a su organización y elaboración de sus propias leyes.

Tal declaración de invasión competencial no conlleva, manifiesta el Tribunal, la nulidad de los referidos preceptos, ya que regulan también las iniciativas legislativas del Estado, y respecto de este sí que serían aplicables, pero no a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Respecto a la regulación contenida en el artículo 133 de la Ley 39/2015, referida a la potestad reglamentaria, el Tribunal manifiesta en el fundamento jurídico séptimo,

apartado c), que el primer inciso del apartado primero, y el cuarto párrafo del apartado cuarto, viene amparada en el artículo 149.1.18 de la Constitución, en cuanto bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y, por tanto, aplicables a la elaboración de los reglamentos autonómicos.

Sin embargo, el resto de las previsiones desbordan el ámbito de lo básico, invadiendo así competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación a la elaboración de sus propias disposiciones administrativas, por lo que el Alto Tribunal concluye la inconstitucionalidad de tales preceptos, aunque no su nulidad, deviniendo inaplicables a las Comunidades Autónomas, pero no al ámbito estatal, respecto de lo que no se generó controversia en el recurso planteado.

Para llegar a tal conclusión, el Tribunal se apoya en la sentencia 91/2017, que es la primera que enjuicia la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana **durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas, reproduciendo sus argumentos a la hora de deslindar lo que es regulación básica de lo que no lo es**, en cuanto a la cobertura competencial del legislador estatal.

Por lo tanto, nos encontramos tras esta sentencia con la siguiente situación, respecto en concreto, a la regulación contenida en el artículo 133 de la Ley 39/2015:

a) Por un lado, son aplicables plenamente, tanto a la potestad legislativa como a la reglamentaria:

- el inciso del apartado primero *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”*

- y el primer párrafo del apartado 4, *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.”*

Es decir, que se mantiene la obligación de consulta pública previamente a la elaboración de una ley o de un reglamento, salvo en el caso de normas presupuestarias o de

organización del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales, o cuando concurran graves razones de interés público que justifiquen que se prescinda de tal trámite.

b) Por otro lado, sin embargo, no son aplicables el resto de las previsiones del artículo 133 de Ley 39/2015 a las Comunidades Autónomas, pero si al Estado, en el ejercicio de su potestad legislativa, y de su potestad reglamentaria.

La cuestión planteada en la actualidad viene referida a los efectos que tiene la sentencia en la ordenación de la potestad reglamentaria de la administración local, y a la que hace expresa referencia el artículo 128 de la misma Ley 39/2015. Al respecto, y de acuerdo con lo expuesto, podemos concluir lo siguiente:

1º. La sentencia no declara la nulidad de ninguno de los preceptos que integran el Título VI de la Ley ni, por tanto, del artículo 133 de la Ley 39/2015.

2º. Al margen de los efectos que tiene en la regulación relativa a la iniciativa legislativa que, obviamente no afecta a la administración local, al carecer de ella, y por lo que respecta a la potestad reglamentaria, el Alto Tribunal no declara que las previsiones sobre tal materia contenidas en la Ley resulten inaplicables a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, que es lo que establece el referido artículo 128.

Es decir, se podría concluir, que el artículo 133 de la Ley 39/2015, es aplicable a la potestad reglamentaria de las entidades locales, en concordancia con lo previsto en los Estatutos de Autonomía y la propia Ley de Bases de Régimen Local, pero entendiendo que no se encuentra amparada tal normativa en la regulación del procedimiento administrativo común, que es el ámbito competencial que le reconoce en exclusiva el art. 149.1. 18ª de la Constitución al legislador estatal.

Esto implica que la propia normativa autonómica respectiva podría regular tal potestad reglamentaria en su ámbito, en cuanto exceda de la regulación del procedimiento administrativo común y dentro de la normativa básica aplicable reguladora del régimen local.

Con esto se quiere poner de manifiesto que una vez más es la administración local la olvidada tanto por el legislador como por quien juzga esta labor, generando inseguridad jurídica en la aplicación de las normas.

6. Aplicación de la normativa en el ámbito local

6.1. Regulación en la legislación vigente de la participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales de ámbito local

Las entidades locales de ámbito territorial tienen reconocida la potestad reglamentaria, esta es, la capacidad de elaborar disposiciones generales en el ámbito de sus competencias, siendo esta una de las manifestaciones de la autonomía local constitucionalmente consagrada (artículos 137 y 140 CE).

Por su parte, el art. 18.1.b) de LBRL, establece el derecho de los vecinos a participar en la gestión municipal de acuerdo con la ley y cuando sea demandada por los órganos de gobierno y administración municipal

Asimismo, el art.69 de LBRL, determina la necesidad de facilitar y posibilitar no solo la participación vecinal sino la mayor información posible sobre la actividad que lleve a cabo el Municipio. Esta se realizará atendiendo siempre a la potestad de autoorganización que este se haya establecido.

Existe un amplio consenso en señalar que la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino un complemento de la misma. No se trata de sustituir a los gobernantes o representantes electos por otras personas designadas por grupos u organizaciones sociales en representación de éstas, como tampoco significa sustituir a los empleados públicos en la ejecución de las decisiones políticas. Por ello, la participación no consiste tanto en decidir como en intervenir en el proceso de adopción de la decisión pública².

² M. SÁNCHEZ MORÓN, «Elementos de la participación ciudadana», *REVL* núm. 221, 1984, págs. 40-43 y, «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español», *Revista catalana de dret públic*, núm. 37 (2008), págs. 223 y ss.

El ROF en su art.130, establece que por acuerdo Plenario, se podrá acordar la creación de Consejos Sectoriales para canalizar la participación ciudadana así como de las distintas entidades asociativas a nivel municipal. Efectivamente, circunscribir al ámbito sectorial la misma, debe entenderse como un aspecto positivo, en el sentido de delimitar perfectamente el ámbito de actuación de las mismas en función de los intereses que representen, siendo estos los que las legitiman además de su inscripción en el correspondiente registro a participar activamente en la vida pública municipal.

En cuanto al procedimiento para la aprobación de las ordenanzas, atendiendo a las especialidades organizativas en función la población de derecho, es el siguiente: el expediente se inicia con una propuesta de Alcaldía, en base a la habilitación normativa del art. 4.1 de LBRL. La Ordenanza debe regular una de las materias sobre las que ostente competencia como propia en base a los arts. 25.2 y 26 de la LBRL, sin olvidar lo dispuesto en la Ley Gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Posteriormente, se habrá de motivar la necesidad de proceder al estudio y posterior regulación mediante la correspondiente Ordenanza municipal de la materia concreta para lo cual, de acuerdo con lo establecido en los artículos 58 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 165.a) del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) o según lo dispuesto en el propio Reglamento Orgánico Municipal (cuya aprobación le corresponde al Pleno por aplicación del art. 22.2.d) de LRBL, se debe acordar:

Iniciar de oficio expediente para la aprobación de la Ordenanza local que regule el servicio correspondiente.

Ordenar la realización o encargo de los correspondientes estudios previos indispensables y elevar Propuesta de Ordenanza para la posterior tramitación y aprobación por el Pleno.

De acuerdo con el artículo 71 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, este procedimiento se someterá al criterio de celeridad y se impulsará de oficio en todos sus trámites.

Posteriormente se debe emitir por parte de los servicios técnicos municipales el correspondiente informe sobre el contenido del proyecto de Ordenanza, especificando las disposiciones generales y sectoriales aplicables (urbanísticas, medioambientales, etc), señalando en el mismo si es favorable o no, para su posterior aprobación inicial por el Pleno (art.22.1. d) LRBL), todo ello de acuerdo con lo establecido en el art. 80 de LPAC y el art.175 del ROF, previo dictamen de la Comisión informativa correspondiente. Recordemos que estas existirán “*en los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno*”, art. 20.1.c) LRBL, y son “*órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno*”, integradas por todos los grupos políticos integrantes de la corporación. Una vez recabado el dictamen, se eleva para su aprobación inicial por el Pleno de la Corporación. Celebrado éste, el Secretario de la Entidad Local, en ejercicio de las funciones que, de conformidad con el Real Decreto 128/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, certificará con la advertencia y salvedad del art. 206 del ROF, que el citado órgano colegiado municipal, en sesión celebrada en tiempo y forma, adoptó el acuerdo con la mayoría de votos requerida es decir mayoría simple, (Reglamento orgánico y las ordenanzas en materia urbanística que requieren mayoría absoluta art.47.2.f y II LRBL), señalando si ha habido alguna modificación, incorporación o sugerencia al proyecto inicial, con el objeto de someter dicho expediente a información pública y audiencia de los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

A tenor del art. 49 de la LRBL, se somete a información pública y audiencia de los interesados por el plazo de 30 días naturales (es un plazo mínimo que podrá ser superior pero no inferior), durante el cual se podrán presentar reclamaciones y sugerencias que serán resueltas por el mismo órgano. En caso de que durante el referido plazo no se presenten reclamaciones o sugerencias se entenderá, conforme al citado artículo 49, definitivamente aprobado el acuerdo provisional.

Posteriormente se abre el trámite de la comunicación de audiencia previa de aprobación de la ordenanza, en función del art.49 b) de la LRBL, ya que, en calidad de interesado en el expediente, se le dará trámite de audiencia conforme al artículo 82 de la LPAC al objeto de que en plazo de diez días y no superior a quince, pueda alegar y presentar los

documentos y justificaciones que estime pertinentes ante de la Corporación. Durante el citado plazo podrá examinar el expediente en la siguiente dependencia y en horario señalado al efecto. En caso de manifestar su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones se tendrá por realizado el trámite.

Asimismo, se ha de extender una diligencia por parte del Secretario de la corporación, en el sentido de que se manifieste que durante este plazo de información pública del expediente para la aprobación de la Ordenanza según edicto publicado en el tablón de Edictos, Boletín Oficial n°XX de fecha, así como mediante comunicación efectuada a las asociaciones vecinales y de defensa de los consumidores y usuarios establecidos en el Municipio que están inscritas en el Registro de Asociaciones vecinales y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, en el sentido de que no se han presentado alegaciones ni sugerencias, o en caso contrario las presentadas que deberán informarse por el servicios técnicos y jurídicos.

Posteriormente y por parte de la secretaria se dictará una “Propuesta de resolución de aprobación de Ordenanza”, con el objeto de que el pleno provincial adopte el siguiente acuerdo:

PRIMERO: Resolver las alegaciones presentadas en el sentido de las mismas, por los siguientes motivos:

Todo ello, de conformidad con los informes emitidos de fecha XX, que se incorporan al expediente, de los que se dará traslado a los recurrentes junto con la notificación del presente acuerdo.

SEGUNDO: Aprobar con carácter definitivo la Ordenanza Reguladora del servicio de XXX en el municipio de XX, cuyo texto se diligencia y une como Anexo a la propuesta de acuerdo.

TERCERO: Publicar el texto íntegro de la misma en el Boletín Oficial .

CUARTO: Dar traslado del acuerdo y del texto definitivo de la Ordenanza Municipal a la Delegación del Gobierno en XXX y al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma de XXX , a los efectos oportunos.

QUINTO: La Ordenanza entrará en vigor, de conformidad con lo establecido en el artículo 70.2 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, una vez se publique el

acuerdo y haya transcurrido el plazo establecido en el artículo 65.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Dicho acuerdo se someterá posteriormente al Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, atendiendo a la naturaleza del ámbito que regule la Ordenanza, para que finalmente sea sometido al Acuerdo plenario sobre resolución de reclamaciones y sugerencias, y aprobación definitiva de la Ordenanza.

Aprobada definitivamente la misma, se procederá a la “Publicación del texto íntegro de la Ordenanza en el BOP y tablón de edictos”, que se hace público para general conocimiento, advirtiéndose que contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, según lo dispuesto en el artículo 52.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, podrá interponerse potestativamente recurso de reposición ante el mismo órgano que ha dictado la presente resolución, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de esta resolución, de conformidad con lo establecido en los artículos 112, 123 y 124 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o directamente recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación de esta resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma respectiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1 b), en concordancia con el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Todo ello sin perjuicio de que pueda ejercitarse, en su caso, cualquier otro recurso que se estime pertinente.

Del acuerdo de aprobación definitiva de la Ordenanza, habrá de hacerse una remisión la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma, al objeto de que, de considerar que el referido acuerdo infringe el ordenamiento jurídico pueda requerir, invocando expresamente el artículo 65.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local su anulación ante esta Entidad en el plazo de quince días hábiles a partir de su recepción

Para finalmente publicar el texto íntegro de la Ordenanza en el BOP, transcurridos quince días desde la recepción de la comunicación por parte de la Administración Estatal y Autonómica.

Asimismo y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contra la presente disposición de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa, pudiendo interponerse ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo en el plazo de dos meses desde la publicación del presente acto recurso Contencioso-administrativo de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

A esa regulación general, habría que añadir, las especialidades, en función de la población de derecho de los Municipios y si estos son o no de gran población con arreglo al Título X de la LRBL:

a) En los Municipios de menos de 5.000 habitantes, conforme a lo dispuesto en el art. 20.1.c) de la LRBL, no existen, salvo que así lo establezca el Pleno o el Reglamento Orgánico Municipal, las comisiones informativas, por lo que desaparecerían del trámite los dictámenes previos a los correspondientes acuerdos plenarios.

b) En los Municipios de gran población (³), regulados en el Título X de la LRBL, al atribuir su art. 127.1.a) la iniciativa reglamentaria a la Junta de Gobierno Local, existirá, necesariamente, un trámite, que precede al procedimiento general, en el que éste órgano aprobará los proyectos de ordenanzas y reglamentos, quedando exceptuados del mismo las normas reguladoras del Pleno y sus Comisiones.

c) Conforme a lo dispuesto en los arts. 47.2.f) y 123.2 de la LRBL, tanto la aprobación del Reglamento Orgánico propio de cada corporación municipal como la de los Reglamentos Orgánicos de los municipios de gran población (⁴), requieren el voto **favorable de la mayoría absoluta del número legal** de miembros de la Corporación.

³ Los Municipios de gran población aparecen concretados en el art. 121 de la LRBL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, y son los siguientes:

a) Por razón de la población:

- Los que cuentan con más de 250.000 habitantes.

- Aquellos en los que se ubican las capitales de provincia, siempre que superen los 175.000 habitantes.

b) Por acuerdo del correspondiente órgano legislativo autonómico, a iniciativa del respectivo ayuntamiento:

- Los que, cualquiera que sea su población, sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

- Los que, superando los 75.000 habitantes, presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

⁴ En los Municipios de gran población, conforme a lo establecido en el art. 123-1.c) de la LRBL, tienen naturaleza orgánica los Reglamentos que regulan el funcionamiento del Pleno; el Consejo Social de la

d) Según lo dispuesto en el art. 47.2.11) de la Ley 7/1985, los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de instrumentos de planeamiento general previstos en la normativa urbanística requieren **el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación**. Del mismo modo, el art. 123.2 de la LRBRL, referido a los Municipios de gran población, exige igual mayoría para la aprobación inicial del planeamiento general y la que ponga fin a la tramitación de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística.

e) Las Ordenanzas Fiscales, por expresa remisión del art. 111 de la LRBRL, se tramitan y aprueban conforme a lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la imposición y ordenación de tributos locales, y en cuanto se refiere a su publicación y entrada en vigor, según establece el art. 70.2 de la LRBRL, se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de las Haciendas Locales ⁽⁵⁾.

3. De lo referido hasta ahora, se desprende que viene siendo una constante, en la regulación de la elaboración de ordenanzas y reglamentos locales, la diferenciación entre una aprobación provisional y otra definitiva, entre las que se intercala una fase de información pública, que viene a garantizar la participación ciudadana. Este peculiar sistema procedimental, nunca tuvo reflejo alguno en el proceder del Estado y las Comunidades Autónomas, cuyas disposiciones generales, tanto de carácter legal como reglamentario, en ningún caso eran sometidas a una específica consideración de la ciudadanía, ello sin perjuicio de que, en la práctica, vienen siendo habituales la realización de consultas informales con los sectores y agentes sociales directamente afectados.

ciudad; la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones; los órganos complementarios y los procedimientos de participación ciudadana; la división de la ciudad en distritos y su organización y competencias; la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal; y la regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

⁵ La normativa de remisión se concreta en los arts. 15 a 19 del R. D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; destacando como especialidades las siguientes: Las aprobaciones iniciales pasan a denominarse provisionales; los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes, las entidades supramunicipales y las Diputaciones Provinciales deberán publicar los acuerdos provisionales y la apertura del trámite de información pública, además de en el Boletín Oficial de la Provincia, en un diario de los de mayor difusión provincial; únicamente están legitimados para presentar reclamaciones contra los acuerdos provisionales quienes tuvieren un interés directo o resultaren afectados por el acuerdo, así como los colegios y cámaras oficiales, y las asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos y vecinales, cuando actúan en defensa de los que les son propios; y, por último, los acuerdos definitivos y las ordenanzas fiscales entran en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, sin necesidad de que transcurra la vatio legis del art. 70.2 de la LRBRL.

Así, la normativa local prevé para la elaboración de ordenanzas y reglamentos locales la diferenciación entre la aprobación inicial y la definitiva, en las que intermedia una fase de información pública, que precisamente es el trámite que garantiza el conocimiento por parte de los ciudadanos de la propuesta realizada por el gobierno municipal, dando plazo de exposición pública para su conocimiento y, en su caso, planteamiento de sugerencias y reclamaciones a aquella, garantizando la participación ciudadana.

Tal procedimiento sin embargo no ha existido ni en el ámbito estatal ni en el autonómico, cuyas disposiciones generales, tanto de carácter legal como reglamentario, nunca eran sometidas a esa información pública previa a su aprobación definitiva.

Por lo tanto, en el ámbito local la participación ciudadana en la elaboración de sus disposiciones ya era una previsión legalmente establecida, siendo un trámite esencial en el procedimiento de elaboración de sus reglamentos y ordenanzas.

6.2. Aplicación de la participación ciudadana en la elaboración de la normativa local, y problemas que plantea

El derecho de participación y la regulación que de él se haga afectará de forma directa a la vida y posibilidades de desarrollo del individuo en la sociedad y como ser humano, en la medida en que la participación constituye una expresión de la autonomía del hombre⁶.

Para Rousseau, dado que el contrato social implica la pérdida de la libertad natural que, como recompensa, encuentra la libertad civil o política si al hombre se le priva de la única libertad que le queda, negándosele la participación en la sociedad como ciudadano, se corre el riesgo de que nunca llegue a civilizarse ni a completar el proceso por el cual se pasa de un estado natural a uno social. Ésa es la razón de que Rousseau

⁶ MILL, J. Stuart, *Sobre la libertad*, Ed. Sarpe, Madrid, 1984. “El hombre que no participa en los asuntos políticos de su país ve agostadas sus capacidades intelectuales y morales, limitados y frustrados sus sentimientos. La participación supone un valor democrático en sí mismo considerado, en la medida en que constituye una expresión de la autonomía y, en definitiva, de la libertad del ser humano”.

reivindique como mejor forma de Estado aquella que satisface la condición de ciudadanía autogobernante⁷.

Las Entidades Locales son las entidades básicas de la Organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en asuntos públicos (art.1. LBRL), cuyos mandatarios elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art.140.1 CE), adoptan aquellas decisiones que van a afectar de forma muy directa a los aspectos más relevantes de la vida cotidiana de los individuos, ya que gestiona numerosos servicios públicos (abastecimiento domiciliario de agua potable, saneamiento, pavimentación de vías públicas, etc.), cuyo uso y disfrute se hace en el día a día por los distintos vecinos de los Municipios, por lo tanto tiene cierta relevancia la opinión emitida por estos por ser los destinatarios y beneficiarios últimos de los citados servicios.

Para KELSEN, “*nada justifica la sustitución de la definición de la democracia como gobierno del pueblo por una definición de la que se elimina al pueblo como poder activo o en el que se mantenga al pueblo únicamente como elemento pasivo del que se exige la aprobación, expresada de una u otra forma en el líder*⁸”. La propia Unión Europea, pretendió incrementar este instrumento de participación en el sentido de que los Municipios tengan un mayor protagonismo en Europa, a través del Comité Europeo de las Regiones (CDR), cuya sede está en Bruselas, como organismo consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos a escala local y regional, procedentes de todos los 27 Estados miembros de la UE. A través del CDR, los representantes elegidos que están al servicio de entes locales o regionales pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades y permite a éstas participar formalmente en la elaboración de la legislación de la UE, garantizando el respeto de la posición y las necesidades de los entes regionales y locales⁹.

Por lo tanto, esta participación servirá como mecanismo para acercar dos sensibilidades: la social y la política municipal. Las dos están íntimamente ligadas, porque cuanto

⁷ ROUSSEAU, *El contrato social*, 1762 (I. VI-VII). ROSALES, J. M., *Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*, Ed. CEPC, Madrid, 1998, pág. 144.

⁸ KELSEN, H., *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Ed. Debate, Madrid, 1988, pág. 249.

⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es

mayor sea la eficacia y eficiencia que se haga en la asignación de los recursos públicos municipales por parte de sus gobernantes, mayor impacto tendrá en sus vecinos a la hora de valorar su gestión y por tanto su reelección como regidor municipal, no obstante se complica esta participación en determinados asuntos que por su especial complejidad (urbanística), teniendo en cuenta la peculiaridad de la gestión, en el sentido que abarca no solo los propios instrumentos de gestión, planificación de usos y sus distintos aprovechamientos, sino también el propio diseño de planes para una posterior transformación del suelo, conlleva unos conocimientos muy específicos y técnicos cuya carencia podría acarrear la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo.

Por otra parte, y desde el punto de vista de control, esta participación puede ser beneficiosa en el sentido de control de la propia gestión para denunciar aquellas irregularidades puestas de manifiesto en la tramitación de expedientes.

De la regulación prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, antes transcrito, se puede deducir lo siguiente:

En primer lugar, prevé con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de reglamento una consulta pública que se hará a través de la página web de la Administración competente, en este caso, de la local, en la que recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de cuestiones concretas que se citan en el precepto:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Pero es que con carácter previo, cuando la norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, la norma prevé que el proyecto de reglamento será publicado en el portal web con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales que puedan hacerse por otras personas o entidades.

Es decir que hay un total de tres actuaciones distintas: consulta, trámite de audiencia e información pública, previendo además la posibilidad de hacer a mayores una consulta directa a organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a las personas

cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Se prevé así una tramitación previa de participación ciudadana confusa, que, a pesar de pretender diferenciar trámites diferentes, realmente tienen como finalidad que los ciudadanos afectados tengan conocimiento de los proyectos normativos del gobierno local, en este caso, y puedan dar su opinión al respecto.

Sin embargo, la Ley no establece plazo alguno como ya se apuntó para tales trámites, previendo no obstante que la administración ponga a disposición de los potenciales interesados cuantos antecedentes resulten necesarios para poder pronunciarse sobre el proyecto de norma.

Por otro lado, y en función de lo anteriormente expuesto, las opiniones que los afectados puedan realizar en este momento procedimental no tienen que ser necesariamente consideradas por la Administración tramitadora, y ni tan siquiera la norma establece la obligación de que sean contestadas.

La Ley establece, finalmente, los supuestos en que cabe prescindir de la consulta, trámite de audiencia e información pública, y que son los tres siguientes:

- elaboración de normas presupuestarias
- elaboración de disposiciones organizativas
- cuando concurran razones graves de interés generales

Se prevé la omisión del trámite de consulta previa, aunque no de los de audiencia e información pública, en los siguientes casos:

- cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica
- cuando no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios
- cuando regule aspectos parciales de una materia

Finalmente, la norma prevé que en los casos de tramitación urgente, habrá de estarse a lo que establezca cada normativa en relación a la consulta previa.

Pues bien, aplicando estas previsiones a la potestad reglamentaria local, y teniendo en cuenta el procedimiento antes descrito previsto en la normativa local, nos encontramos

con que las administraciones de tal ámbito tendrán que habilitar dos trámites de participación de los ciudadanos: uno, el previsto en el 133 de la Ley 39/2015, en la fase de proyecto o de anteproyecto, con la complejidad del procedimiento allí establecido y descrito, y otro, posterior, una vez aprobada inicialmente por órgano competente la propuesta.

Tal proceder además de duplicar de manera innecesaria desde mi punto de vista, las audiencias e informaciones públicas, y alargar en el tiempo la tramitación administrativa, realmente no asegura una mejora en la participación ciudadana en la elaboración de la normativa propia, que ya estaba prevista como un trámite esencial por la legislación local.

Por otro lado, hay que tener en cuenta el amplio espectro que abarca el mundo local, y las diferentes características de cada entidad, afectando tanto a entidades pequeñas como a las más grandes, sin distinción alguna en los trámites exigidos, y sin tener en cuenta las posibilidades de medios materiales y humanos. Da igual que se trate de un ayuntamiento de 1000 habitantes, como uno de 250.000,00, la norma no distingue, siendo obvio que las necesidades no son las mismas.

Todo esto complicará aún más la tramitación administrativa, teniendo en cuenta la introducción de trámites que no tienen realmente trascendencia jurídica, puesto que no existe acto administrativo propiamente dicho.

6.3. En concreto: aplicación de la participación ciudadana en la elaboración de las ordenanzas fiscales

En el ámbito local la participación ciudadana regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015, además de devenir innecesaria, por preexistente en la normativa local, genera una serie de problemas en ámbitos materiales específicos, con cuya regulación incluso entra en contradicción como ya se apuntó. En concreto, en lo que respecta a la tramitación y aprobación de ordenanzas fiscales y de los Planes y Normas Urbanísticas.

Respecto de estos últimos no cabe duda de su naturaleza normativa, siendo una disposición de carácter general, como ya ha dejado claro nuestra jurisprudencia. Así, estando ya sujeta a la información pública legalmente prevista -incluso a varios-, parece que no tiene mucho sentido introducir un trámite previo en una materia tan específica como es precisamente la urbanística, complicando una tramitación, ya de por sí

compleja, como es las de aprobación de los planes generales, planes parciales y demás instrumentos de ordenación urbanística. Sin embargo, la Ley 39/2015 no exceptiona esta materia de los trámites previos de consulta, audiencia e información pública.

No obstante, como apunta Zulima Sánchez¹⁰, *“Con una mayor participación, y teniendo en cuenta los aspectos relevantes de la misma, habría una menor litigiosidad en el ámbito Contencioso-Administrativo, especialmente en cuestiones tan importantes como el urbanismo o el medio ambiente e incluso en aspectos relacionados con el procedimiento. Son numerosas las asociaciones que tienen como objeto la defensa del Medio Ambiente y que antes de emprender acciones judiciales han demostrado su descontento con el plan urbanístico, o con el diseño o modificación de las zonas verdes de una ciudad antes de emprender acciones legales y como resultado de las mismas, modificar la decisión inicial, repercutiendo ya en intereses de terceros. En materia de procedimiento, las meras reclamaciones o sugerencias sobre el mal funcionamiento de una determinada unidad administrativa o sobre la criticable conducta de un funcionario, pueden permitir corregir una deficiencia en el funcionamiento de la administración municipal que, de otra forma, podría pasar desapercibida, como por ejemplo la falta de personal en una determinada sección de un Ayuntamiento”*.

Si atendemos a la realidad, el ochenta por ciento de las alegaciones en la tramitación de los planes urbanísticos son desestimadas por los Ayuntamientos, por atender en la mayoría de los casos a cuestiones de oportunidad-beneficio en materia de edificabilidad. Por lo tanto, y partiendo de la solvencia técnica y profesional de los funcionarios adscritos a las áreas/servicios de urbanismo de las distintas entidades locales, sus actuaciones vienen siempre motivadas por la tramitación de un expediente administrativo (cada alegación habrá de ser informada de forma puntual), con todas las garantías y con arreglo a la normativa se sustanciarán las mismas en sentido positivo o negativo, eliminando cualquier arbitrariedad prohibida ésta por nuestro ordenamiento (art.9.3 CE).

Por otra parte, y centrandó esta cuestión en las ordenanzas fiscales, el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto

¹⁰ Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica" , Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009

Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, prevé el procedimiento de su elaboración y publicación, estableciendo lo siguiente:

1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.

Tal normativa contradice en cierto modo las previsiones contenidas en el artículo 133 de la Ley 39/2015, pudiendo darse la paradoja de que en el caso de la tramitación de una ordenanza fiscal, en la fase de consulta previa a través del portal web de la Administración local podrá intervenir cualquier ciudadano, pero en el trámite de información pública posterior a la aprobación inicial, únicamente estarán legitimados quienes tuvieren un interés directo o resultaren afectados por el acuerdo, junto a los colegios y cámaras oficiales, y las asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos y vecinales, cuando actúan en defensa de los que les son propios.

Por lo tanto, existe un evidente desajuste entre el trámite previo de consulta, previsto en la Ley 39/2015 y el de exposición pública, lo que cual en la práctica generará problemas y contradicciones, además de alargar en el tiempo la tramitación de estas ordenanzas.

Además, hay que tener en cuenta que en el ámbito local con gran frecuencia se producen modificaciones de ordenanzas ya existentes – revisión por actualización de tarifas, introducción de bonificaciones, cambios en los tipos, etc-, y que la tramitación prevista en el referido artículo 133 complica el procedimiento de elaboración y aprobación de tales normas.

En este sentido, al apartado cuarto prevé la posibilidad de prescindir del trámite de consulta pública previa que regula el apartado primero, cuando la propuesta normativa regule aspectos parciales de una materia, pudiendo entenderse que se refiere precisamente a supuestos de modificaciones, lo cual no está claro, si se trata de modificaciones sustanciales que realmente alteren significativamente el contenido de la norma reglamentaria.

A este respecto, la Dirección General de Tributos emitió un informe, de fecha 19 de enero de 2018, sobre, precisamente, el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales.

En concreto se emite tal informe a petición de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en la que plantea si el trámite de consulta pública previsto en el

artículo 133 de la Ley 39/2015 es de aplicación a la potestad reglamentaria local y concretamente en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales locales.

A esta cuestión, la Dirección General de Tributos, informa que la referida Ley, en el título VI, "*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*", en los artículos 127 a 133, recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, e incrementa la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por lo que respecta a su aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, esta se recoge expresamente en el artículo 2.1.c) de la Ley.

Por su parte, la disposición final primera establece que dicha Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, por lo que corresponde al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases del procedimiento administrativo común. Además, el apartado 2 de la misma disposición final primera, predica el carácter básico para el título VI de la Ley 39/2015 .

De acuerdo con lo anterior, concluye en el informe lo siguiente:

- El carácter básico de la Ley 39/2015 y, en particular, de su título VI.
- Su aplicación a las Entidades Locales.
- El establecimiento de un procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos -incluido el nuevo trámite de consulta pública previa- con estrictas limitaciones a potenciales cambios en él (reserva de ley para establecer trámites adicionales o distintos de los previstos en la Ley 39/2015, de acuerdo a determinados principios y, en todo caso, de forma motivada, y acotamiento del campo de actuación del reglamento en el establecimiento de posibles especialidades).

Respecto a la posibilidad de excepción del trámite de consulta pública para el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, que dice lo siguiente:

"Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia

1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se registrarán por su normativa específica y supletoria mente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo. "

A este respecto, la Dirección General de Tributos entiende que tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, son leyes especiales por razón de la materia, por cuanto que regulan el procedimiento de aprobación, bien de ordenanzas municipales, bien de ordenanzas fiscales, con el añadido de que la LRBRL complementa al TRLRHL en la regulación que éste último contiene respecto a las ordenanzas fiscales.

Dice además que el artículo 17 del TRLRHL, ya prevé la participación de los ciudadanos a través de la exposición pública de los acuerdos provisionales durante un plazo mínimo de treinta días, dentro de los cuales los interesados pueden examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas, las cuales habrán de

ser resueltas por la entidad local antes de proceder a la aprobación de la redacción definitiva de la ordenanza fiscal.

Aclara, sin embargo, que la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, admite especialidades en el procedimiento, pero dichas especialidades deben discurrir dentro del marco del procedimiento común y para ello deben establecerse respetando las limitaciones establecidas.

Concluye así que *el trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 no tiene equivalente en el TRLRHL, dado el carácter ex novo del mismo, y no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 17 del TRLRHL, ya que son dos trámites distintos y que se realizan en dos momentos del tiempo diferentes: el trámite de consulta previa tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento y se sustancia a través del portal web de la Administración competente; mientras que el trámite de participación ciudadana del artículo 17 del TRLRHL tiene lugar posteriormente, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal y no se realiza por medios electrónicos, sino mediante su exposición en el tablón de anuncios de la Entidad Local y su publicación en el boletín oficial correspondiente.*

En consecuencia en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales debe incluirse el trámite de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015.

Además, hay que tener en cuenta que tras la sentencia del Constitucional, el trámite de consulta previa se declara constitucional, siendo aplicable a todos los ámbitos de la administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Por otro lado, se plantea si la consulta pública previa resulta necesaria en todo caso, o únicamente en los supuestos de aprobación de nuevas ordenanzas fiscales.

A este respecto, entiende la Dirección General de Tributos, que el apartado 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015, establece la excepción al trámite de consulta, entre otros supuestos, para el de regulación de aspectos parciales de una materia.

Concluye así en el informe que *el trámite de consulta previa debe sustanciarse cuando se trata de la aprobación de una nueva ordenanza fiscal, mientras que en el caso de la modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, puede obviarse dicho trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia.*

No obstante lo anterior, se ha podido constatar que algunos Ayuntamientos están entendiendo en las Directrices que han aprobado sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas, que este trámite se excluye para la aprobación de las ordenanzas fiscales. En este sentido el Ayuntamiento de Madrid, excluye las ordenanzas fiscales del trámite de consulta pública previa en las “*Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas municipales*», aprobadas el 20 de octubre de 2016” (apartado 2.2, que excluye de este trámite “*las iniciativas para la aprobación de normas presupuestarias, organizativas, ordenanzas fiscales e instrumentos de planeamiento urbanístico*”, si bien permite que, “*la Junta de Gobierno podrá acordar de forma singular la realización del trámite cuando existan razones que así lo justifiquen*”; las “*Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos*” del Ayuntamiento de Puente Genil [apartado 2.2.d), que excluye de este trámite los procedimientos de aprobación de ordenanzas fiscales e instrumentos de planeamiento urbanístico]; y las “*Directrices sobre consulta pública previa, y audiencia e información pública, en el procedimiento de elaboración y modificación de las normas y disposiciones reglamentarias municipales*” del Ayuntamiento de Alcadia (apartado 6, con arreglo al cual se excluyen de este trámite los procesos de elaboración y modificación de ordenanzas fiscales y de normas urbanísticas).

Asimismo, algunos autores como MENÉNDEZ ALONSO, ha defendido la exigibilidad de la consulta pública para las ordenanzas fiscales, pero advierte de algunas de las dificultades que pueden plantearse. Afirma que “*va a darse la paradoja de que, en la tramitación de una ordenanza de carácter fiscal, podrán intervenir en la fase de consulta previa, a través de la página web de la Administración Local, cualesquiera ciudadanos, mientras que en el trámite de información pública subsiguiente a la aprobación provisional, únicamente estarán legitimados quienes tuvieren un interés directo o resultaren afectados por el acuerdo, junto a los colegios y cámaras oficiales, y las asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos y vecinales, cuando actúan en defensa de los que*

les son propios”¹¹. El desencuentro entre el trámite de opinión y el de audiencia propiamente dicho resulta evidente y en la práctica planteará problemas y contradicciones y, sobre todo, producirá un innecesario alargamiento temporal en la tramitación de las Ordenanzas”.

No cabe duda de que existen distintas interpretaciones sobre este tema. Por su parte, el art.133.4 de LPAC no menciona expresamente su no aplicación a las Ordenanzas Fiscales, pero no se excluye que alguno de los puestos que regula pudiera encontrar encaje. Lo que no debemos en ningún caso es unificar las Ordenanzas Fiscales con las normas de naturaleza presupuestaria, pues las primeras tienen un marcado carácter fiscal, regulando los tributos obligatorios ¹² (IBI, IAE, IVTM) y los potestativos (ICIO, IIVTNU), así como las distintas tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, los precios públicos, mientras que las normas presupuestarias ¹³ regulan todos los aspectos relativos a la tramitación y ejecución del presupuesto local. El procedimiento de elaboración y aprobación de los Presupuestos no es un procedimiento administrativo común, sino con un procedimiento específico que regula el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-.

Por otra parte, estas carecen de naturaleza organizativa, es decir, no entran a determinar la potestad de autoorganización que tienen las entidades locales de nivel territorial, ni tampoco podrían ser aplicadas las excepciones contempladas en el citado artículo relativas a “*no tenga un impacto significativo en la actividad económica*”, o que “*no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios*”, ya que lógicamente si pueden

¹¹ J. M^a MENÉNDEZ ALONSO (2016: 9). De todas formas, advierte que “Dado que en materia fiscal suelen ser muy habituales las modificaciones de las ordenanzas ya existentes —revisando tipos impositivos o introduciendo exenciones o bonificaciones—, debe tenerse presente que el art. 133.4 in fine de la LPACAP establece que podrá prescindirse de la consulta previa, es decir la referida en el apartado 1 de ese artículo, cuando la propuesta normativa se limite a regular «aspectos parciales de una materia”. No obstante, llama la atención que el legislador haya usado un concepto tan indeterminado como es el de “materia”, en vez de referirse claramente a la modificación parcial de una disposición general” (p. 9)

¹² Vid. el artículo 15.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Vid., asimismo, el artículo 16 de esta misma norma, que determina el contenido de las ordenanzas fiscales.

¹³ En opinión de O. MIR PUIGPELAT (2016: 224-225), en cuanto a las normas presupuestarias, esta excepción, por lo que respecta al trámite de información pública, “no puede alcanzar a los Entes Locales, ya que el art. 112.3 LBRL y los arts. 169 y 170 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, contemplan como un rasgo definidor del régimen local la práctica de un trámite de información pública entre la aprobación inicial y definitiva del presupuesto, y en ningún momento parece que el art. 133.4 LPAC pretenda derogarlo; a tenor de la remisión efectuada por el art. 128.1 LPAC, debe prevalecer aquí la información pública preceptiva exigida por la citada legislación de régimen local”.

tener, o dicho de otra forma, tendrán un impacto significativo en la actividad económica pues el establecimiento o no de tasas, o tributos potestativos, su exacción, así como las exenciones o bonificadas recogidas en los mismos afectan significativamente a la actividad económica municipal. Pues no debemos olvidar, que el art.140 CE, establece que, *“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios...”*, por lo tanto, el contemplar anualmente menores ingresos a nivel tributario provocará una menor capacidad de ingreso a la propia entidad local, lo cual repercutirá negativamente en la prestación de los servicios.

Otra de las excepciones previstas, es la relativa que la propuesta normativa *“regule aspectos parciales de una materia”*. Curiosamente aquí y como ya se ha apuntado, estas si son modificadas, para introducir una subida de tipos o coeficientes o a la inversa es decir una bajada de los mismos, así como distintas exenciones o bonificaciones, un tema de actualidad tras el Covid-19, pero no debemos olvidar que con carácter general cabe señalar que sólo se pueden adoptar medidas tributarias que estén previstas en las Leyes para la situación de alarma en la que nos encontramos.

Por tanto, de momento y mientras no se apruebe por el Estado normas que permitan establecer exenciones o bonificaciones con motivo del estado de alarma, hay que establecer que el art. 9.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, determina que:

“No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales y que, no obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley.”

Por su parte, añade el art. 12 TRLRHL que:

“La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del

Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha.”

Dicho artículo tuvo ocasión de ser interpretado por la jurisprudencia, manifestando el TSJ Castilla-La Mancha en Sentencia de 18 de marzo de 2002 lo siguiente:

“Régimen legal el anteriormente descrito que se completa con lo dispuesto en los arts. 9.1 de la LHL, 18 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, y 10.b) de la Ley General Tributaria, interpretados en la forma en que lo ha venido haciendo la Jurisprudencia, (...) en el sentido de que no se pueden establecer ni reconocer otros beneficios fiscales ni bonificaciones tributarias en los tributos locales, que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o derivados de la aplicación de los Tratados Internacionales. Ciertamente (segundo párrafo del art. 9.1) dispone la LHL que no obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las Entidades locales establezcan en sus Ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la Ley, pero tendrá que darse este específico supuesto, que una norma con rango de ley prevea de forma concreta la aplicación de tales beneficios.”

La Sentencia del TC de 21 de noviembre de 1994 señala que:

“El principio de igualdad en y ante la Ley reconocido en el art. 14 CE, según se ha expresado reiteradamente por dicho Tribunal, significa primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia Ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable; juicio de razonabilidad éste que este Tribunal debe revisar y ponderar como supremo intérprete de la Constitución (...).

Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho a la igualdad ante la Ley impone al Legislador y a quienes aplican la Ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista

de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable; de modo que «para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados»...”.

Por lo tanto, se hace necesario que los beneficios fiscales estén previstos en una norma con rango de Ley, de manera que las Ordenanzas fiscales, que tienen naturaleza reglamentaria, sólo pueden regular la aplicación del beneficio fiscal previamente establecido en la Ley, sin que aquéllas puedan crear beneficios o establecer requisitos que no estén previstos en la norma.

Ahora bien dicho esto, hay que tener en cuenta varias circunstancias:

- La primera es que cuando se trate de tributos que no sean obligatorios, las Entidades Locales podrán establecer el tributo o suprimirlo derogando la Ordenanza correspondiente.
- Y la segunda cuestión, que en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 26.3 TRLRHL, *“cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente”.*

Respecto de la primera cuestión, todas las tasas son de imposición voluntaria por el Ayuntamiento, de tal manera que la tasa de la basura, la del agua y alcantarillado, la de ocupación de espacios públicos con mesas y sillas, etc., podrían derogarse o suprimirse. O, incluso, suspender su aplicación.

Esta suspensión temporal de la Ordenanza implica una modificación de la misma (por lo tanto y atendiendo al informe de la Dirección general de Tributos anteriormente mencionado prescindiríamos del trámite de trámite de consulta previa), porque, de conformidad con lo dispuesto en el art. 16.1.c) TRLRHL, la Ordenanza fiscal debe contener la fecha de su aprobación y del comienzo de su aplicación; por tanto, la suspensión de la Ordenanza **supone una modificación de su aplicación**, por lo que debe tramitarse como una modificación de la Ordenanza.

Además, la suspensión de la Ordenanza supone una ventaja respecto de su derogación, porque si se modificara la Ordenanza fiscal para introducir, por ejemplo, que se suspende la aplicación de la misma hasta el 31 de diciembre de este año, automáticamente recobraría su aplicación el 1 de enero del año que viene, sin necesidad de adoptar nuevo acuerdo, lo que implica una ventaja en la gestión de la Ordenanza.

Lo mismo podríamos decir respecto del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras -ICIO-, porque, de conformidad con lo establecido en el art. 59.2 TRLRHL, no se trata de un impuesto obligatorio, sino voluntario.

No así en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica -IVTM-, porque este impuesto es obligatorio, tal y como indica el art. 59.1 TRLRHL, de modo que la Entidad Local no lo puede suprimir. En su caso, si la Entidad Local tiene aprobadas cuotas por encima de las previstas en el art. 95 TRLRHL, podría modificar la Ordenanza reduciendo las cuotas hasta dejarlas en el mínimo previsto en la Ley.

Respecto al segundo aspecto, es decir, la aplicación del art. 26.3 TRLHRL, cabe señalar que para que cualquier tributo sea exigible es imprescindible que se realice el hecho imponible y se devengue el tributo.

No debemos olvidar que el art. 20.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria -LGT-, define el hecho imponible como *“el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal”*.

Respecto de las tasas, el art. 2.2.a) LGT las define como los *“tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”*.

Dicho precepto es reiterado en el art. 20.1 TRLRHL, añadiendo el apartado 2º del citado precepto que se entenderá que la que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo *“cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este*

en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras”.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 26.1 TRLRHL, las tasas se devengan, según la naturaleza de su hecho imponible:

“a) Cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque en ambos casos podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial.

b) Cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente.”

Añadiendo el apartado 3º del citado art. 26 TRLRHL que:

“Cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente.”

Como determina la Sentencia del TS de 5 de febrero de 2010, cuando *“la actividad municipal, técnica o administrativa, no haya llegado a prestarse por causas no imputables al sujeto pasivo, (...) nos encontramos ante un caso de falta de devengo y exigibilidad de la tasa (...) que determina la devolución del importe correspondiente”.*

Es evidente que, en las tasas por prestación de servicios, cuando no se presta el servicio por causas ajenas a la voluntad del interesado, durante el tiempo en el que no se le ha prestado el servicio no se ha producido el hecho imponible ni, en consecuencia, se ha devengado la tasa, por lo que procede la devolución del importe correspondiente.

Lo mismo ocurre cuando no se ha ocupado el dominio público por causas no imputables al interesado.

Recordemos que el RD 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,

declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional, con todas las consecuencias que ello supone, sobre todo para la economía nacional.

Concretamente, el art. 10 RD 463/2020 determina una serie de medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales; de tal manera que en el apartado 1º del citado precepto se dispone que:

“Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.”

Desde mi punto de vista, el establecimiento está cerrado porque así lo ha establecido la Ley debido a la situación de pandemia que ha provocado la declaración del estado de alarma. Por tanto, la situación creada es ajena al interesado, que no tiene la culpa ni le es imputable a él el cese de la actividad. En esta situación, debe aplicarse el art. 26.3 TRLRHL y no cobrarse por los servicios que no se le pueden prestar al sujeto pasivo, incluido el de recogida de residuos sólidos.

Lo dicho es aplicable, con carácter general, pero sin duda con más motivo a la ocupación del dominio público con mesas y sillas, donde el interesado, al suspender el ejercicio de su actividad por imposición del estado de alarma, no habrá ocupado el dominio público, por lo que no se ha producido el hecho imponible y, en consecuencia, no se puede exigir la tasa por la ocupación del dominio público; pero no se trata de bonificaciones o exenciones, sino que simplemente no se ha producido el hecho imponible que determinar la exigibilidad de la correspondiente tasa.

Una vez sentado lo anterior, y analizado la posibilidad de aplicar las distintas excepciones previstas en el art.133.4 LPAC, no debemos perder de vista lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, que establece que “*Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales*”¹⁴. Como señala O. DEL AMO GALÁN (2018: 4), “*el trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 no tiene equivalente en el TRLRHL, dado el carácter ex novo del mismo, y no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 17 del TRLRHL, ya que son dos trámites distintos y que, además, se realizan en dos momentos de tiempo diferentes: el trámite de consulta previa tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento y se sustancia a través del portal web de la Administración competente; mientras que el trámite de participación ciudadana del artículo 17 del TRLRHL tiene lugar posteriormente, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal y no se realiza por medios electrónicos, sino mediante su exposición en el tablón de anuncios de la Entidad local y su publicación en el boletín oficial correspondiente*”.

No obstante, este criterio no es unánime. Una posición contraria ha sido mantenida por el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017, emitido a raíz de la consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de Xirivella, relativa a la aplicación de los artículos 132 y 133 de la LPAC y de la modificación de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre hombres y mujeres, en la tramitación de ordenanzas y de reglamentos de ámbito local. En relación con las ordenanzas fiscales, este *Consell* estima que “[...] cabría la posibilidad de prescindirse del trámite de participación ciudadana, en atención a lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, en virtud de la cual “*Los procedimientos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes*”. Dado que las ordenanzas fiscales tienen una regulación específica y sectorial en los artículos 16 y siguientes del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales,

¹⁴ Vid. el Informe (2018c) “Consulta pública para las ordenanzas fiscales”, incluido en la sección “En la práctica” de la revista *Actualidad Administrativa*”.

aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, cabría entender aplicable la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, pudiendo prescindir en este tipo de ordenanzas del trámite de participación ciudadana”¹⁵.

Acudiendo de nuevo al Tribunal Constitucional en la citada Sentencia de 24 de mayo de 2018, manifiesta que:

“El art. 133 regula específicamente dos consultas con el fin de proporcionar a los destinatarios de la iniciativa la «posibilidad de emitir su opinión», previo acceso a «los documentos necesarios», que serán «claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia» (apartado tercero). Se afirman como obligatorias salvo en el caso de «normas presupuestarias u organizativas» o cuando concurran «razones graves de interés público que lo justifiquen» (apartado cuarto, primer párrafo). Una es la consulta a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado primero). Podrá prescindirse de ella en los casos citados y, además, si así lo prevé el régimen de tramitación urgente que resulte de aplicación y cuando la propuesta carezca de impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios o regule aspectos parciales de una materia (apartados primero y cuarto, segundo párrafo). La segunda consiste en la publicación del texto ya redactado

¹⁵ Vid. la consideración 5ª del Dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* 752/2017, de 21 de noviembre de 2017. Igualmente, en este mismo apartado de este Dictamen, afirma que “En esta disposición adicional primera también tendrían cabida los instrumentos de planeamiento urbanístico sujeto a lo que disponga al efecto la legislación sectorial”. Sin embargo, en la doctrina administrativista, J. Mª MENÉNDEZ ALONSO (2016: 9), señala que, en la medida en que los instrumentos de planeamiento urbanístico tienen naturaleza normativa, sin perjuicio de las peculiaridades introducidas en la regulación urbanística de cada una de las Comunidades Autónomas, “puede afirmarse que las normas incluidas en los planes generales de ordenación urbana, los planes parciales y en cualesquiera otros instrumentos de ordenación urbanística, son equiparables a una ordenanza y como toda disposición de carácter general, a partir de la entrada en vigor de la LPACAP, sujetas —así parece ser, al no haberse excluido expresamente la materia urbanística—, a los trámites de la consulta previa y asimilados”. Ahora bien, a pesar de mantener esta posición señala algunas incógnitas, de difícil respuesta, que, en su opinión, se plantean y que vienen a complicar la singular tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico: la primera se plantea al hilo de qué sentido tiene la consulta previa en un documento como el Plan General, sujeto a varios trámites de información pública; la segunda se refiere a la difícil convivencia entre la consulta previa y la iniciativa particular en materia urbanística..

en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades (apartado segundo, primer inciso).”

Un análisis exhaustivo de la misma ya se expuso anteriormente, pero la reflexión final sobre nos lleva a la conclusión de que la Sentencia citada no nos ofrece una mayor claridad en cuanto a la necesidad de la aplicación del art.133 LPAC, precepto muy controvertido entre el sector doctrinal y si se me permite por parte de otro colectivo muy importante y que es el que tiene que aplicarlo en el día a día, que es el funcional, surgiendo opiniones encontradas tanto a favor como en contra. Y en este sentido, debemos traer a colación la Sentencia de 14 de junio de 2018 del TSJ Castilla y León considera que:

“La ausencia de dicho trámite de información pública no puede considerarse como causa de nulidad de pleno derecho de la Ordenanza, al tener meros efectos internos de preparación de la redacción de proyectos de Ordenanzas, no teniendo que ser las opiniones que se manifestasen ni admitidas ni siquiera contestadas, careciendo de efecto vinculante alguno, sin perjuicio de que la actividad regulada no tiene impacto significativo en la actividad económica dada que se trata de una tasa por servicios que ya se venían prestando y abonando por los vecinos en su calidad de usuarios de los distintos servicios del ciclo integral del agua.”

La misma se dicta como consecuencia de la subida de tipos impositivos en los tributos locales, y se plantean los recurrentes si tal concepto está recogido en el art.133.2. b) de LPAC, es decir, “b) Podrá prescindirse del trámite de consulta pública regulada en el apartado 1º del precepto:

- Cuando la propuesta no tenga un impacto significativo en la actividad económica”.

El mencionado impacto económico, obligatoriamente genera consecuencias en la situación patrimonial de las personas. Una subida de impuestos, implica que nos veamos obligados a destinar más recursos a satisfacer los ingresos públicos en detrimento de los privados. Por lo tanto, nuestra capacidad adquisitiva se ve mermada, pues dispondremos de menos capital para atender a nuestras necesidades cotidianas o

generaremos y menor capacidad de ahorro. Por lo tanto, y desde mí punto de vista, existe impacto económico cuando una entidad local pretende subir los tipos impositivos de los tributos locales al alza, lo que significa que debería realizar la citada consulta, pues en caso contrario estaría incurriendo en nulidad de pleno derecho por aplicación del art.47.1.e) de la Ley 39/2015, es decir, por haber “*prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”.

En este sentido la Sentencia del TSJ C. Valenciana de 7 de julio de 2014, establece que:

“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 (...).

En esa línea el no cumplimiento del trámite de audiencia previsto para las Ordenanzas municipales en el artículo 17 de la LHL obliga a los Jueces y Tribunales a declarar la nulidad de pleno derecho. Así lo reconoció esa Sala en sus sentencias de 11 de junio de 2001 y 2 de marzo de 2002 (casaciones 2810 y 8765/1996).

Y el incumplimiento del trámite de audiencia se produce tanto cuando no se concede la misma, como cuando no se agota el plazo o se procede a publicar la Ordenanza sin resolver las reclamaciones que hubieran sido presentadas en el término concedido. Como hemos dicho en la sentencia de 28 de marzo de 2001 (casación 1913/2002), no tendría sentido considerar esencial el trámite de información pública y admitir, sin embargo, que el Pleno pudiera decidir sin consideración a las alegaciones o reclamaciones formuladas...”

Por lo tanto, tanto el Dictamen 752/2007, de 21 de noviembre, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana, como el Informe de 10 de enero de 2018, de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, son documentos a tener en cuenta a la hora del sometimiento a consulta previa por parte de las entidades locales en la tramitación normativa. Asimismo, no debemos olvidar que la “Exposición de Motivos de la LPAC señala al respecto que, en aras de una mayor

seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante*”.

Por lo tanto, debemos atender a la seguridad jurídica, es decir, de las reglas y técnicas o instrumentos jurídicos que lo integran, de modo que se conozca de antemano el sentido y las formas de su interpretación y aplicación.

En ese sentido, el art. 3 del Código Civil, aprobado por RD de 24 de julio de 1889 -CC-, dispone que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas. Por su parte, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno -LG-, regula en su art. 26 el procedimiento de elaboración de los Reglamentos. Dicha regulación nos aporta el criterio del “acierto” para su elaboración, al señalar en el art. 26.5. 5. “*A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto*”. Por ello, cuando surja alguna duda en cuanto a su aplicación, podría aplicarse en base al criterio “acierto” en interpretación analógica de la Ley del Gobierno al ámbito local.

7. La publicidad activa del ordenamiento jurídico local (transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), y su relación con la normativa sobre régimen local, en particular, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

El derecho de acceso a la información está contemplado con carácter general en el art.105.b) de la Constitución. El mismo, ha venido siendo desarrollado con carácter general por el art.37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (**Norma derogada, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición derogatoria única.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre**), referido al “Derecho de acceso a la información pública”, el cual establecía que: “*Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las*

condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

En el ámbito puramente de la Administración Local, la LBRL, establece una serie de normas en el Capítulo IV de su Título V que intensifican la información y la participación ciudadana. En este sentido el art. 69 de la LBRL, que determina la obligación de las Entidades Locales de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local. En relación con los órganos colegiados, el art. 229.1 ROF, determina que *“las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el Tablón de Anuncios de la entidad”*. Por su parte, el art. 234 del ROF, establece que las Asociaciones vecinales además del derecho a la información municipal, podrán recibir en su domicilio social, siempre que estén inscritas en el correspondiente registro de asociaciones vecinales, aquellas convocatorias de los órganos municipales de carácter colegido cuyos asuntos les afecten directamente, así como a recibir publicaciones, con el carácter que se editen por parte del Ayuntamiento en relación a los intereses que persiguen.

Por su parte, y en relación con la publicidad institucional, el art. 88 del mismo texto legal, determina, la publicidad de la sesiones del Pleno Municipal en el sentido de que a las mismas podrá asistir el público, lógicamente limitado al espacio del salón de Plenos o donde se desarrolle el mismo, salvo en el supuesto de que éste se declare secreto en relación con el art.18.1 de la CE, y así se acuerde por mayoría absoluta, añadiendo que para incrementar su difusión (tanto auditiva como visual), el desarrollo de las sesiones podrá ser retransmitido, siendo esto muy habitual en la mayoría de nuestras ciudades. La situación de emergencia generada por la evolución de coronavirus COVID-19 (SARS-CoV-2) ha llevado al Gobierno a decretar el estado de alarma por el RD 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. Esta norma regula en su art. 6 la gestión ordinaria de los servicios en los siguientes términos:

“Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5.”

A pesar de lo anterior, no se prohíbe la celebración de plenos ordinarios por las Corporaciones Locales, es más, es que no se debe suspender y deben continuar con su actividad las mismas, piénsese que muchas aún no han aprobado sus presupuestos, otras están adoptando acuerdos que por su naturaleza requieren ser elevados a éste órgano colegiado para su debate y deliberación (piénsese en la modificación de ordenanzas fiscales para una posible derogación o modificación en la exención de tasas, o bajadas de tipos en determinados impuestos). No obstante, muchas han decidido posponer su celebración. Entiendo que con los medios telemáticos de los que se disponen hoy en día, esta situación debe estar superada en el sentido de poder celebrar comisiones informativas y/o plenos de forma telemática para continuar con la normalidad en la adopción de acuerdos y contribuir de forma positiva a un funcionamiento que se tendrá que imponer a pesar del azote de ésta pandemia, y en este sentido se pronuncia el art. 46.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local - LRRL-, introducido por el RD-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, dispone que:

“3. En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten.”

Los acuerdos adoptados por las Entidades Locales, las ordenanzas, los planes de ordenación urbana, deben publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva, no entrando en vigor hasta la publicación íntegra de su texto, con las excepciones de sus presupuestos y ordenanzas fiscales (como ya se manifestó anteriormente con respecto a éstas últimas), que entrarán en vigor con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), es decir, el Presupuesto se entiende definitivamente aprobado desde que el acuerdo provisional automáticamente se convierte en definitivo, y lo es a partir del día siguiente de la publicación en el BOP cuando no se han presentado reclamaciones y/o alegaciones al mismo. Lo que ocurre es que el mismo no entra en vigor hasta que se encuentre publicado definitivamente en el BOP, siendo este requisito imprescindible para que el Presupuesto (elevado automáticamente a definitivo al no existir alegaciones durante el período de exposición al público) esté en vigor. El régimen jurídico de la aprobación y entrada en vigor del Presupuesto de las Corporaciones Locales y, por remisión a éste, de las modificaciones presupuestarias que deban ser aprobadas por el Pleno, se encuentra en el art. 169 del TRLRHL-, y en el art. 20 del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos. Por lo tanto, la entrada en vigor del Presupuesto se producirá al día siguiente de la publicación en el Boletín de la Provincia o de la Comunidad Autónoma uniprovincial, resumido por capítulos tal y como dispone el art. 169.3 TRLRHL. Por tanto, es ésta la fecha a tener en cuenta y no la de la aprobación inicial; quiere esto decir que si el 1 de enero no ha entrado en vigor el Presupuesto “definitivo”, se entenderá automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior.

En relación a cuestiones de naturaleza urbanística, el art. 70 ter de LBRL, establece la obligación facilitar a los “*copias completas*” de los instrumentos en materia ordenación territorial, gestión y convenios de naturaleza urbanística además de su publicación por medios telemáticos, con la salvedad introducida para municipios de menos de 5000 habitantes que en base a las normas de cooperación y colaboración administrativa podrán utilizar para esta finalidad los medios de las entidades supramunicipales.

Además, deben de publicarse en el BOP, y por aplicación del art. 127 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto

refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el cuadro de personal, el personal eventual con sus respectivas retribuciones, las declaraciones anuales de bienes de bienes y actividades de los cargos electivos y allí donde exista de los cargos directivos por imperativo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, con el objeto de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública para todas las Administraciones.

Tampoco debemos olvidar lo establecido en el art. 70.3 LRBRL, según el cual: *“Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105, párrafo b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”*.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone en su preámbulo, que el acceso a la información de carácter público debe ser el *“eje fundamental de toda acción política”*. Disponiendo que solo cuando la gestión de nuestros gobernantes se somete a *“escrutinio”*, cuando los ciudadanos conocen como se práctica la toma decisiones, cual es el destino de los fondos públicos así como su asignación, nos encontraremos con una sociedad mucho más crítica y por lo tanto con una mayor exigencia sobre los poderes públicos en relación con los actos que nos afectan, añadiendo que la fortaleza de un país se ve incrementada, por un mayor nivel en materia de transparencia y normas de buen gobierno, lo que provoca un mayor crecimiento económico, amplía el desarrollo social y genera una mayor fortaleza en sus instituciones debido al conocimiento sobre su funcionamiento y toma de decisiones, lo que contribuye de forma efectiva a una mayor regeneración democrática, incrementando los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión favoreciendo de forma efectiva un crecimiento económico.

Por lo tanto, el alcance de la citada norma se orienta a incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconociendo y garantizando un acceso constitucional a la información, regulado como un derecho amplio de ámbito subjetivo y objetivo, estableciendo a su vez, las llamadas obligaciones de buen gobierno de

cumplimiento obligatorio por cualquier responsable público así como las consecuencias de su incumplimiento.

El art.2.1.a) determina que sus disposiciones son aplicables “las entidades que integran la Administración Local” por lo tanto incluye a las entidades locales territoriales, los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de ellas, a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades anteriormente citadas sea superior al 50 por 100, cualquiera que sea su objeto social, incluso si es una actividad puramente industrial y mercantil en régimen de libre competencia, a las fundaciones públicas locales y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades antes relacionadas.

Por su parte, el art.4, obliga a suministrar información a *“Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”*.

Este deber de suministro de información se encuentra concretado en la normativa autonómica y puede ser desarrollado también por la normativa local a través de los reglamentos orgánicos. Así, en Ley de Transparencia Pública de Andalucía se ha fijado un plazo de quince días, que pueden reducir las entidades locales, se ha impuesto como obligatorio la precisión de las obligaciones de transparencia en pliegos de cláusulas administrativas particulares, se ha extendido esta obligación a los beneficiarios de las subvenciones en los términos que han de fijarse en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión y se han previsto multas coercitivas por incumplimiento de los plazos para facilitar la información, cubriendo así la reserva legal impuesta por el art. 99.1 LRJPAC para la imposición por la Administración de multas coercitivas, de modo que puedan imponerla también los ayuntamientos. En los mismos términos se ha pronunciado la Ley Gallega.

Asimismo, las entidades locales podrán a través de una ordenanza “de transparencia”, regular este tema. Así, la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó el 27

de mayo de 2014 una ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización, ya que no podemos olvidar que el derecho de acceso abarca para todos los ciudadanos independientemente de su relación de vecindad.

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local, regula en el Título V, referido a las “Disposiciones comunes a las Entidades Locales”, dedica su Capítulo IV a la “información y participación ciudadanas”, estableciendo una serie de medidas para incrementar la transparencia y el acceso a la información como son:

- Obligación de facilitar la más amplia información sobre la actividad local y la participación de los ciudadanos en la vida local.
- Publicidad de las sesiones plenarias.
- Publicación de los acuerdos que adopten las corporaciones locales en la forma prevista en la Ley.
- Derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105.b, de la Constitución.
- Obligación de establecer y regular los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.
- Impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos en los asuntos de la vida pública local.
- Derecho de acceso y copia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.
- Publicación por medios telemáticos del contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

- Derecho de los vecinos a ser informados, previa petición razonada y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art.105 de la Constitución.

Íntimamente ligado a la participación, está la publicidad relativa en relación con la adopción de determinados acuerdos, y así:

- Acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial, indemnizaciones y asistencias, acuerdos del Presidentes de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial.
- Declaraciones anuales de bienes y actividades de los miembros de la corporación así como del personal directivo y distintos altos cargos que habrán de publicarse en el portal de la Corporación.
- Instrumentos de ordenación y estructuración de los recursos humanos, Relaciones de Puestos de Trabajo, plantilla, Oferta de empleo público, convocatorias y bases de procesos selectivos.
- La información que señala la normativa sectorial correspondiente en relación con el perfil del contratante.
- Convocatorias y bases de procesos de subvenciones
- Presupuestos generales y demás documentación de gestión económico-financiero.

En cuanto al derecho de acceso a la información por parte de los miembros de las Entidades Locales hay que señalar que

Por último, íntimamente ligado a la transparencia, está la necesidad de acceso por parte de la Concejales para el ejercicio de control de la actividad municipal a la información municipal. Es un derecho conectado con lo dispuesto en el art.23 de la CE.

Por su parte el art.77 de la LBRL, establece que *“todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la*

Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado”.

Acudiendo al ámbito reglamentario, dicho precepto viene desarrollado en los artículos 14 al art. 16 del ROF, que determinan que, los miembros de las Entidades Locales tendrán derecho a obtener del Alcalde o Presidente, cuantos antecedentes, datos, informaciones y demás documentación con la cuente la Corporación después de motivar por escrito la necesidad de la misma, es decir, que sea necesario para el ejercicio de función representativa. Dicha petición, en caso de no dictar resolución en contra transcurridos cinco días desde que la misma ha sido solicitada, se entenderá concedida por silencio administrativo. Aquellas resoluciones denegatorias, deberán motivarse (art.14 ROF).

Por su parte, el art.15 del mismo texto legal dispone, que “los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

El art.16 del ROF, establece que: *“1. La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas:*

a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien

mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.

b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

2. En el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión.

3. Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio”.

Hoy en día, y como consecuencia de las nuevas tecnologías, no debemos olvidar que el procedimiento administrativo y por aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y culminado con la reciente entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se puede desarrollar de forma electrónica, al incorporar éste última el uso de medio electrónicos.

En éste sentido, la exposición de motivos de la Ley 39/2015, establece que “*Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas*

*tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico **no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados**. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados”.*

En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento “electrónico”, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un “registro electrónico de apoderamientos”, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, y en materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.

Por su parte, el art. 70.2, establece que los expedientes administrativos tendrán formato electrónico, y en el art. 27.3, sobre las copias realizadas por las Administraciones Públicas, regula en la letra a) las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, que deberán

incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

Por tanto, **los documentos propios del expediente administrativo se contendrán en formato electrónico**; por lo que un concejal deberá consultar los mismos a través de la plataforma de gestión documental de la que disponga la Corporación que requiere una identificación a través de atribución de usuario y contraseña. Sobre el uso de las mismas, se refiere la Ley en el art. 75.2 Ley 39/2015, que dispone que *“las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos”*.

Aquellos expedientes administrativos tramitados de forma electrónica, se utilizarán las plataformas de gestión habilitados al efecto para la firma electrónica de los intervinientes, con el objeto de que puedan visualizar todos los documentos que forman parte del expediente, y fundamentalmente, aquellos informes que deben obligatoriamente incorporar su firma.

Por lo tanto, y en general, todas las administraciones, habilitan dentro de sus redes informáticas, y para todos los concejales o diputados provinciales, lugares “ad hoc” para colgar, a modo de consulta, toda la documentación que formará parte de las comisiones informativas en las cuales estén integrados, para su dictamen y su posterior elevación de los acuerdos al Pleno correspondiente, con el objeto de conocer con exactitud el contenido integro del expediente para poder adoptar el correspondiente acuerdo plenario, todo ello, con independencia de colocar en una sala habilitada para ello (generalmente la de secretaria), la citada documentación en soporte papel, para que cualquier miembro de la Entidad Local, pueda consultar y examinar la misma para posteriormente emitir su voto en la sesión correspondiente.

Para finalizar, una tema que he generado controversia, es el del acceso por parte de los concejales a los datos catastrales, y si estos son necesarios para un efectivo control de la actividad municipal.

En este sentido, debemos traer a colación la normativa de protección de datos, y analizar caso por caso, como se articula el derecho a la información por parte de los concejales con el ámbito de la protección de los datos de carácter personal. La Agencia Española de Protección de Datos, señala sobre el ejercicio del derecho de información de los Concejales, que, independientemente de la obligación de secreto de la información facilitada, está la obligación de utilizarla para los fines que legitiman su función de control político. Esta información ha de ser facilitada de acuerdo con el régimen que prevé la LOPD, pero, con arreglo a lo establecido en el art.11.2.a) de LOPD.

Y así, en su informe 16/2010, la AEPD, sobre la cesión a Concejal de datos contenidos en resoluciones del Ayuntamiento, afirma que la transmisión de datos a los Concejales (en el caso en cuestión se refería a retribuciones del personal laboral y funcionario y el otorgamiento de ayudas de emergencia social a determinados vecinos del término municipal), si bien supone una cesión de datos de carácter personal, definida por el art. 3.i) LOPD, tal cesión debe sujetarse al régimen general de comunicación de datos de carácter personal establecida en el art. 11.1 LOPD, según el cual:

“Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.”

Esto habrá que completarlo con lo dispuesto en el citado art. 11.2.a) de LOPD, por lo que será posible la cesión cuando una Ley lo autorice. Y así, *“dicha cesión puede fundamentarse en la necesidad de que el Concejal solicitante esté debidamente informado, a fin de llevar a cabo su función de control sobre la Corporación Local respecto de la gestión de los servicios públicos de competencia local, en los términos previstos en el art. 77 de la aludida Ley 7/1985”*. Por lo tanto, según el informe citado de la AEPD, *“Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, dado que las leyes atribuyen a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el Ayuntamiento en el ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse del régimen específico de determinados tratamientos (como los ficheros tributarios, sometidos a las limitaciones previstas en la Ley General Tributaria), pero que no son aplicables a este*

caso, la cesión de los datos en qué consistiría la consulta se encuentra amparada por el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999.”

No debemos olvidar, que el cesionario sólo podrá utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, límite establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-, y en el art. 4.2 LOPD que los datos *“no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos (...)”* sin que sea posible que el concejal realice ningún tipo de publicidad a los datos ni los ceda a ningún tercero.

Por su parte, y ya circunscrito al ámbito del catastro, el art. 51 del RDLeg 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario establece que:

“A efectos de lo dispuesto en este título, tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados.”

Dicha norma, debe completarse con el art. 73 del RD 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el RDLeg 1/2004, de 5 de marzo, que dispone que la información que contenga datos catastrales de carácter protegido relativos a personas físicas queda sometida al régimen jurídico de obligaciones y responsabilidades previsto en la LOPD.

A su vez, el art. 53 del RDLeg 1/2004 dispone en su apartado 1º, que el acceso a los datos catastrales protegidos sólo podrá realizarse mediante el consentimiento expreso, específico y por escrito del afectado, o cuando una ley excluya dicho consentimiento o la información sea recabada en alguno de los supuestos de interés legítimo y directo siguientes:

- a) Para la ejecución de proyectos de investigación de carácter histórico, científico o cultural auspiciados por universidades o centros de investigación, siempre que se califiquen como relevantes por el Ministerio de Hacienda.

b) Para la identificación y descripción de las fincas, así como para el conocimiento de las alteraciones catastrales relacionadas con los documentos que autoricen o los derechos que inscriban o para los que se solicite su otorgamiento o inscripción, por los notarios y registradores de la propiedad, de conformidad con lo establecido en esta Ley y en la legislación hipotecaria. Asimismo los notarios podrán acceder a los acuerdos catastrales derivados de dichas alteraciones para su entrega, en su caso, a los interesados.

c) Para la identificación de las parcelas colindantes, con excepción del valor catastral de cada uno de los inmuebles, por quienes figuren en el Catastro Inmobiliario como titulares.

d) Por los titulares o cotitulares de derechos de trascendencia real o de arrendamiento o aparcería que recaigan sobre los bienes inmuebles inscritos en el Catastro Inmobiliario, respecto a dichos inmuebles.

e) Por los herederos y sucesores, respecto de los bienes inmuebles del causante o transmitente que figure inscrito en el Catastro Inmobiliario.

Añade, el apartado 2º del art. 53, que podrán acceder a la información catastral protegida, sin necesidad de consentimiento del afectado:

a) Los órganos de la Administración General del Estado y de las demás Administraciones públicas territoriales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, con las limitaciones derivadas de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad.

b) Las comisiones parlamentarias de investigación, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, así como las instituciones autonómicas con funciones análogas.

c) Los jueces y tribunales y el Ministerio Fiscal.

d) Los organismos, corporaciones y entidades públicas, para el ejercicio de sus funciones públicas, a través de la Administración de la que dependan y siempre que concurren las condiciones exigidas en el párrafo a).

Así, el art. 53.2.a) de la citada norma, prevé autorización legal para realizar por el Ayuntamiento la cesión de datos protegidos, en este caso titularidades catastrales, a los Concejales del Ayuntamiento, en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la AEPD reconoce en su Informe 67/2017, que en el ámbito urbanístico, de que los promotores de instrumentos de planeamiento pueden acceder a la información catastral, sin vulnerar la LOPD, pero, dicha cesión de datos se entenderá realizada respecto de datos referidos a la identificación de los titulares catastrales de las fincas y su domicilio, así como las características que permitan individualizar la finca, pero ningún otro dato, y en ningún supuesto los que obren en ficheros de naturaleza tributaria.

E íntimamente relacionado con lo anterior, está el conocimiento de los datos del IBI, y en este sentido la AEPD, en su Informe 172/2008, sobre comunicación del IBI a los concejales del Ayuntamiento a los efectos de efectuar oposición, que mantiene una posición restrictiva al respecto:

"Según se indica en la consulta, el concejal solicita (...) una fotocopia del pago del IBI (...). Sin embargo, la fotocopia del pago del IBI, está relacionada con las obligaciones tributarias, y al ser documentación tributaria deberá de regirse por la Ley General Tributaria la comunicación de dichos datos.

En este sentido, el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que *"Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes"*.

Ello supone que, en el ejercicio de sus competencias, resultarán de aplicación a las Haciendas Locales las mismas prerrogativas que la Ley General Tributaria atribuye a la Hacienda Estatal, siendo de aplicación a la recogida y comunicación de la información tributaria de que las mismas tuvieran conocimiento lo establecido en la citada Ley. Pues bien, el art. 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece:

"Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona-agraviada

b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo de dicho sistema.

d) La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.

e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.

f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.

g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria.

i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas.

j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago.

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados"

Por este motivo, en la comunicación de la copia del IBI , queda sujeta a la Ley General Tributaria, por ello, no podrá comunicarse dicha documentación, dado su carácter reservado, salvo que concurra alguna de las excepciones del *art. 95* anteriormente transcrito.

En consecuencia podemos señalar que (...) la copia del pago del IBI tiene carácter reservado, cediéndolo sólo en los supuestos tasados legalmente".

Hay que decir, que dicho Informe de la AEPD, va referido al acceso a una copia de un recibo de pago del IBI de un vecino; pero tratándose de información catastral - protegida-, resulta aplicable el citado *art. 53.2* del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Y a este respecto, la AEPD en su Informe 261/2009, con relación a la posibilidad de

comunicar a los Órganos Superiores del Ayuntamiento los datos tributarios-protegidos de los vecinos del mencionado municipio:

"los datos sometidos a tratamiento para finalidades de trascendencia tributaria únicamente podrán ser cedidos a los Órganos de la Corporación Municipal que ostenten competencias en materia tributaria, sin que sea posible su utilización por otros Órganos o dependencias.

En consecuencia, según se desprende del contenido de la consulta los Órganos que solicitan la información no son competentes en materia tributaria, y al no resulta aplicable ninguna de las excepciones del artículo 95 de la Ley General Tributaria, y dado el carácter reservado de dicha información, no se podrán ceder los datos de trascendencia tributaria a los Órganos enumerados en el artículo 130 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local".

Por lo tanto, los Concejales y para el ejercicio de la actividad de control de la Corporación podrán consultar la documentación de la que disponga el Ayuntamiento, pero teniendo presente lo dispuesto en el citado art.11.2.a) de LOPD, pudiendo tener acceso a las titularidades catastrales sin necesidad de consentimiento del afectado y en relación con los datos del IBI, únicamente podrán ser cedidos a Órganos de la Corporación con competencias en materia tributaria y no a Concejales si no cuentan con competencias específicas en dicha materia, pero siempre con el deber de reserva atendiendo a lo dispuesto en el art.77 de la normativa básica del régimen local.

8.- Conclusiones.

El derecho de participación ciudadana además de ser un derecho constitucionalmente consagrado en nuestro ordenamiento, viene a garantizar el funcionamiento democrático en un Estado de Derecho, es decir, genera un incremento de información provocando una mayor intervención y conocimiento por parte del ciudadano sobre la toma de decisiones de nuestros responsables políticos. Ello quiere decir que, con este incremento de control sobre la actividad pública, permite generar una visión objetiva y puntual sobre las acciones y actuaciones realizadas por aquellos que son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Un análisis de esta más cercano, nos permitirá pasados cuatro años (elecciones generales, autonómicas y locales), ejercer el derecho fundamental al voto con mayor grado de exactitud si la gestión ha sido beneficiosa para nuestro país y la sociedad en la que nos ha tocado desarrollarnos.

La entrada en la UE ha sido de capital importancia y ha influido notablemente en el incremento de esta, en el sentido de la posibilidad de mejorar la misma, y sobre todo de aquellos ciudadanos que a priori presentan mayores dificultades.

La consolidación de este derecho viene establecida por el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, asentada por un incremento sustancial en los esfuerzos para que cualquier ciudadano (con independencia de su país de origen), pueda acceder y consultar los actos y actividades de las Instituciones comunitarias, dotando de una mayor transparencia no solo su actividad, sino también su composición y funcionamiento. Dando origen así, al llamado principio de consulta y participación ciudadana, cuyos antecedentes debemos situarlos en el Tratado de la UE, cuyo talante democrático incentiva y ofrece mayor protagonismo a los ciudadanos, ya que serán los destinatarios de los actos y actuaciones llevadas a cabo por los gobernantes, sin olvidar que la administración más cercana al ciudadano, es decir, aquella que viene a recoger, y en ocasiones a solucionar sus problemas cotidianos es la administración local, es decir, el Ayuntamiento en el cual reside.

Distinta normativa, tanto local, autonómica y estatal, incrementa considerablemente esta llamada participación ciudadana pero la más importante viene representada por Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que como establece su preámbulo, estos tres pilares han de ser los “ejes fundamentales” que deben presidir la acción política. Cuando los ciudadanos tienen un mayor conocimiento sobre el manejo de fondos públicos, se producirá una mayor exigencia por parte de éstos sobre su gestión, por lo tanto, aquellos países con altos niveles de transparencia, sus instituciones gozarán de mayor fortaleza y por ello incrementará el crecimiento económico y el desarrollo social.

Pero esa participación, desde mi punto de vista, ha de venir, canalizada por instrumentos adecuados para su desarrollo eficaz y efectivo, que como hemos visto a lo largo del presente trabajo no siempre se acierta con los mismos, debido en algunas ocasiones a la

falta de coherencia de la normativa de aplicación y otros momentos, como por ejemplo al “iter procedimental oportuno”.

Debemos poner en valor la llamada “*Better Regulacion*”, ya que en un mundo globalizado como en el que nos encontramos, se hace necesario que todo ciudadano tenga conocimiento de las actuaciones de las distintas administraciones. Pero estos mecanismos, han de ser sencillos, claros y precisos y que no induzcan a errores ni contradicciones ni a los participantes tanto activa como pasivamente.

La subsidiariedad, la transparencia, deben estar íntimamente ligadas con la simplicidad, tanto en el acceso como en la participación y posterior canalización de la actividad vecinal, de forma que fluya de forma precisa la información y las distintas iniciativas presentadas por todos los legitimados a ello. De lo contrario, lo que se consigue es incrementar la burocracia en la toma de decisiones dando lugar a continuos retrasos en la adopción de las mismas a veces injustificados por el papel tan protagonista que tienen terceros intervinientes, cuando su participación no es del todo esencial, como por ejemplo, un informe no vinculante que ha de acompañar a un expediente de elaboración de un reglamento.

La potestad reglamentaria, es esa capacidad para dictar normas de obligado cumplimiento, que permiten en el caso de las entidades locales, no solo autoorganizarse sino también definir las relaciones con tus vecinos, todo ello en base al principio de autonomía local, no solo definido por la Constitución sino también después ampliamente matizado por nuestro Tribunal Constitucional. Y en este contexto, nace la posibilidad de elaborar y posteriormente aprobar las ordenanzas fiscales, que regulan desde el punto de vista tributario las obligaciones fiscales de los vecinos con su Ayuntamiento, para garantizar la prestación de servicios de carácter municipal.

En relación con el procedimiento para su aprobación y entrada en vigor desde mi punto de vista, ha de ser crítico en relación a la situación generada por la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), el cual generó una serie de dudas que posteriormente como vimos han tenido que ser objeto de interpretación no solo por órganos administrativos (Dirección general de Tributos de AEAT), sino por diferentes resoluciones judiciales, llegando incluso a pronunciarse el Tribunal Constitucional

declarando la “*inconstitucionalidad y nulidad*” de determinadas previsiones por ser contrarios al orden constitucional vigente.

El art.133 de LPAC, refleja esa participación de los ciudadanos en el procedimiento, a través de una consulta a la ciudadanía en el momento de inicio de la tramitación del mismo, a través de la web municipal (portal de transparencia), recabando también la opinión de las organizaciones más representativas a nivel municipal en defensa de los derechos e intereses que le son propios y en particular de los vecinos del municipio de las que en muchas ocasiones forman parte, todo ello con el objeto de saber su opinión y obtener posibles líneas de mejora que repercutan notablemente en la propia gestión y finalmente en el vecino del municipio, salvo en el supuesto de normas de carácter presupuestario y organizativo debidamente motivado.

Llama la atención, la exclusión de normas de carácter presupuestario, teniendo en cuenta la figura de los denominados “presupuestos participativos”, recordemos que el presupuesto en las entidades locales es una norma de carácter reglamentario a diferencia del Estado o las CCAA, que tiene rango de Ley aprobada en Cortes y/o en los distintos Parlamentos autonómicos. Dichos presupuestos (requieren para su aprobación mayoría simple), en cuanto a su naturaleza basada en una gestión más democrática de los municipios, carece de normativa propia, es decir, no existe en la actualidad ninguna norma de carácter estatal o autonómico aplicable a las EELL que regule el procedimiento como tal. Alguna referencia parcial, la encontramos en Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana no regula los presupuestos participativos, pero en el art. 141.1 de la misma se dispone que:

“Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter organizativo procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.”

No obstante, encontrarían su justificación desde un punto de vista jurídico, tras la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), ya que su art.3.1.c) y en base a los principios de participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa. Pero, son los propios municipios los que se

autoimponen la obligación de realizar estas consultas mediante reglamentos que regulan la participación de los ciudadanos en la vida pública de los Ayuntamientos, y con matices en cada municipio.

El procedimiento se basa en someter a los vecinos proyectos que pueden ser ejecutados con el presupuesto municipal porque formaran parte de este, con un código de proyecto de gasto y su correspondiente expresión cifrada, conjunta y sistemática a nivel de partida, generalmente recogidos en el capítulo II o VI del presupuesto de gastos.

Entiendo que el legislador, establece límites a este tipo de normas, con el objeto de marcar líneas rojas o inquebrantables establecidas por la UE en materia presupuestaria y representadas en nuestro ordenamiento por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, que determinan los límites de endeudamiento y gastos de las distintas EELL, con un objetivo final, que no es otro, que el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Ya que no debemos olvidar que, el cumplimiento de la regla del gasto debe hacerse de forma trimestral por ser una de las informaciones a suministrar con este carácter recogidas en el art. 16.4 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Dicho lo anterior, y continuando con lo establecido en el citado art.133 LPAC, en el mismo, no se establece un plazo para la realización de la consulta. Entiendo que aquellos Ayuntamientos que han establecido un plazo han acudido a la lógica, es decir, no siendo inferior a 10 días ni superior a 15 atendiendo por analogía al trámite de audiencia previsto en la Ley 30/2015, como ha hecho el Ayuntamiento de A Coruña, estableciendo el plazo de 15 días, pero lo que poderosamente llama la atención, es su carácter preceptivo pero no vinculante de la consulta, salvo el trámite de información pública una vez aprobada norma inicialmente por el Pleno corporativo, ya que las sugerencias y reclamaciones presentadas por los interesados requieren de informe de legalidad y formarán parte del expediente, por lo tanto, vemos cierta contradicción, ya que por una parte incrementamos un trámite sin hacer mención al límite temporal y con

carácter facultativo y mantenemos otro que podríamos caracterizar de similar naturaleza en cuanto al fondo.

Ha sido necesaria la intervención del Tribunal Constitucional, para señalar y a través de un recurso de inconstitucionalidad, que la regulación contenida en los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 es contraria al orden constitucional, por vulnerar el art.149.1.18ª CE, invadiendo por tanto competencias propias de las CCAA, pero no las Estatales por lo tanto su aplicación es plena para las iniciativas legislativas del Estado.

Así, y tras la STC 55/2018, de 24 de mayo, y respecto a la aplicación del art.133 LPAC, se aplica, tanto a la potestad legislativa como la reglamentaria, el párrafo relativo a que, con carácter previo a la elaboración de proyectos o reglamentos, se realizará una consulta pública, y solamente podrá prescindirse de la misma, en los supuestos ya mencionados de carácter presupuestario u organizativo, por razones de interés público debidamente motivadas en el expediente. Por lo tanto, dicho precepto es aplicable a las EELL. Nuevamente, tanto el legislador como el TC vuelven a olvidarlas a la hora de legislar e interpretar las normas, porque lo que no debemos perder de vista, y a tenor de lo anteriormente expuesto, es que la participación ciudadana como consecuencia del ejercicio de la potestad reglamentaria estaba ya prevista y legalmente establecida como tramite esencial (de información pública) en el procedimiento de elaboración tanto de las ordenanzas como de los reglamentos, pues ya se preveía como parte preceptiva del procedimiento garantizando de esta forma dicha participación.

Otro ejemplo relevante de la misma está establecido en el art.1 de LBRL, al señalar a los “*cauces inmediatos de participación ciudadana en asuntos públicos*”. Autores como Kelsen, introducen la necesidad de la participación de la población en los asuntos públicos como expresión de normalidad. Desde mi punto de vista, debe unir la sensibilidad social por un lado con la propia política municipal, todo ello coordinado con la actuación de los poderes públicos y su posterior valoración en términos de eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos que se vertebra sobre los destinatarios finales que son los vecinos del municipio sobre los que revierte la prestación de los servicios de carácter municipal.

Por lo tanto, el nuevo trámite ha llevado en cierto modo a la confusión, porque si bien ya existían la consulta, trámite de audiencia e información pública para dar conocimiento de cualquier iniciativa reglamentaria, la introducción del mismo, ha duplicado de forma innecesaria el “iter procedimental” no introduciendo mejoras sustanciales en las iniciativas presentadas ni tampoco asegura una mayor participación ciudadana, pues la misma, como he expuesto, ya estaba prevista en la normativa local, por lo tanto, lo que viene es a introducir una mayor complejidad en la tramitación, teniendo en cuenta la escasa o nula trascendencia jurídica de lo recogido a través de la citada consulta. Lo cual se pone de manifiesto nuevamente con las Ordenanzas Fiscales, ya que la previsión del art.133 LPAC, cualquier ciudadano podrá intervenir en la fase de consulta previa, pero únicamente en el trámite de información pública, aquellos que tuvieren interés directo o resultaren afectados por el acuerdo, junto con los colegios y cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades que velan por intereses profesionales, económicos y vecinales, con el objeto de presentar alegaciones a la misma. Debido a la situación generada, como se ha mencionado ha tenido que precisar el ámbito de actuación y alcance la Dirección General Tributos de la AEAT, señalando que se exceptúa dicho trámite, cuando se regulen aspectos parciales de una materia o lo que viene a ser lo mismo, no es necesario elevar la misma, cuando se modifique parcialmente una Ordenanza Fiscal, situación que se ha producido en números Ayuntamientos de nuestro entorno debido a la pandemia sanitaria provocado por el COVID-19, en el sentido de modificar determinadas Ordenanzas que establecen las correspondientes tasas sobre la ocupación temporal del dominio público y para las que no se ha recabado la consulta previa.

Para finalizar, no debemos olvidar que el derecho de acceso a la información pública, además de ser un derecho constitucionalizado en el art. 105.b CE, ha sido ampliamente recogido y desarrollado por normativa sectorial como la Ley 39/2015, la LBRL, ya con carácter preceptivo de facilitar la información necesaria sobre su actividad, así como la participación de los vecinos en la vida local. Son manifestaciones de este derecho, las previsiones establecidas en el ROF, como la publicidad de las sesiones plenarias (salvo en los supuestos establecidos en la Ley), así como el derecho a recibir por parte de asociaciones municipales legalmente constituidas e inscritas en el registro constituido “ad hoc”, de las convocatorias del mismo, los acuerdos adoptados por las Entidades Locales, las ordenanzas, los planes de ordenación urbana, deben publicarse en el Boletín

Oficial de la Provincia respectiva. Pero quizás una de las manifestaciones más ligadas a la transparencia, es la necesidad de la publicación en el BOP del cuadro de personal, el personal eventual con sus respectivas retribuciones así como las declaraciones de las declaraciones anuales de bienes de bienes y actividades de los cargos electivos y allí donde exista de los cargos directivos por imperativo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, con el objeto de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública para todas las Administraciones.

Una cuestión controvertida porque genera cierta problemática en el día a día entre el grupo de gobierno y la oposición pero que está íntimamente relacionada con la transparencia y el control sobre la actividad pública, es la previsión contenida en el art.23 CE, es decir, el derecho de acceso a la información municipal para el ejercicio del control de la actividad pública por parte de los Concejales, desarrollado en el art.77 LBRL. Como tal derecho a la información, su contenido se centra fundamentalmente en la documentación correspondiente a los asuntos que van a ser debatidos y aprobados por los distintos órganos colegidos constituidos al efecto en la Corporación municipal y de los cuales formen parte, así como aquellas resoluciones o distintos acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

Dicha información solo podrá ser utilizada para dicha finalidad, no pudiendo cederla para fines incompatibles de aquellos para los que han sido solicitadas y además como señala la normativa de protección de datos, así como distintas resoluciones de la AEPD, no existe posibilidad alguna de que dicho concejal realice ningún tipo de publicidad sobre los datos contenidos así como se imposibilita su cesión a algún tercero.

Para finalizar, las EELL son las administraciones más cercanas a los ciudadanos, es decir, la puerta de entrada del vecino para que pueda ser atendido en el sistema sanitario, educativo, social, en el que se registran nuestros bienes inmuebles, los vehículos, etc., por lo tanto, la relación de estas con los ciudadanos, ha de ser dinámica, es decir, que el ciudadano facilita información pero también y a través del procedimiento legalmente establecido la puede solicitar, pero lo importante desde mi punto de vista y para ambos está en la necesidad de saber cómo proceder y actuar para su captación y posterior reflexión y análisis de la misma, que permita tener un

conocimiento de aquellos datos necesarios que van a influir de forma decisiva en el ejercicio cuando proceda del derecho fundamental.

La normativa está en continua evolución y lo que hace unos pocos años era impensable, hoy es una realidad de obligado cumplimiento, que obliga a realizar una reflexión profunda sobre el deber de transparencia de la administración y el uso de la misma por parte de los ciudadanos, así como la implicación en base a ese conocimiento previo para nuestros gobernantes.

9.- Bibliografía

- ANTELO MARTÍNEZ Alejandro Ramón: “Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015”. *Reala. Nueva Época* – N.º 6, noviembre 2016 – ISSN: 1989-8975 – DOI: 10.24965/reala.v0i6.10391.
- CAMPOS ACUÑA, M^a Concepción: "Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas " , edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos”
- CAMPOS ACUÑA M^a Concepción: “Sinergias administrativas al servicio de la transparencia (II): La publicidad activa del ordenamiento jurídico local”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N^o 22, Sección, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2016, Editorial Wolters Kluwer
- CAMPOS ACUÑA, M^a Concepción: “De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”. *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas " , edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos.*
- CASADO CASADO Lucia: “La aplicación del trámite de Consulta Pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* ISSN 2341-2135, núm. 52, Zaragoza, 2018,
- CAYETANO PRIETO ROMERO Cayetano: “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”. *Revista de*

Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 201, Madrid, septiembre-diciembre (2016).

- CELMA ALONSO, Pilar y *otros*: "Manual de Derecho Local". 3 ed. Edit. Iustel.
- CEREZO PECO Fermín: "La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical". *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 8, Quincena del 30 Abr. al 14 May. 2016, Editorial Wolters Kluwer.
- ESTEVE PARDO, José: "Lecciones de Derecho Administrativo (9ª ED.)". Edit. Marcial Pons.
- *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica* , Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009.
- GAMERO CASADO Eduardo y Fernández Ramos Severiano: "Manual Básico de Derecho Administrativo (16ª ed.)". Edit. Tecnos
- GARCÍA RUBIO Fernando: "El procedimiento para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general". "Procedimiento Administrativo Local", edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos.
- GARCÍA RUBIO, Fernando: *EL derecho local tras la "racionalización": entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario*. Tirant lo Blanch, 2020. 1ª Ed.
- GUICHOT REINA Emilio: "El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local". *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 18, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2015, Editorial Wolters Kluwer
- https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es.
- KELSEN, H., *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Ed. Debate, Madrid, 1988, pág. 249.
- LÓPEZ DONAIRE Belén: "Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a

cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación. Actualidad Administrativa, Nº 5, Mayo 2017, Editorial Wolters Kluwer

- MARTÍN LORENZO Beatriz: “Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria en la Ley 39/2015 tras la STC de 24 de mayo de 2018”. Diario La Ley, 30 de Julio de 2018, Editorial Wolters Kluwer
- MENÉNDEZ ALONSO, José María (2016): “La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal.
- MILL, J. Stuart, *Sobre la libertad*, Ed. Sarpe, Madrid, 1984.
- MIR PUIGPELAT, Oriol (2017): *¿Better regulation o marketing? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley. Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo.
- ORDUÑA PRADA Enrique: “Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. Actualidad Administrativa, Nº 2, Sección Actualidad, Febrero 2016, Editorial LA LEY.
- REINOSO CARRIEDO, A: "Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015", El Consultor de los Ayuntamientos, No 18, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, Editorial Wolters Kluwer.
- SÁNCHEZ MORÓN Miguel: *Derecho Administrativo: parte general (15ª ed.)*”. Edit. Tecnos.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel «Elementos de la participación ciudadana», *REVL* núm. 221, 1984, y , «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español», *Revista catalana de dret públic*, núm. 37 (2008).

- SERRANO TORRES Angel: “La organización de la participación en el ámbito local”. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 14, del 30 Jul. al 14 Ago. 2016, Editorial Wolters Kluwer.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ Zulima: “La organización de la participación en el ámbito local”. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 14, Quincena del 30 Jul. al 14 Ago. 2016, Editorial Wolters Kluwer
- ROUSSEAU, *El contrato social*, 1762 (I. VI-VII). ROSALES, J. M., *Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*, Ed. CEPC, Madrid, 1998.
- UBASART I GONZÁLEZ Gemma: “Experimentando la radicalización democrática. Mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación ciudadana en el Estado español”. "Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica", Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009.
- VELASCO CABALLERO, Francisco y CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio: “Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales: la aplicación a las entidades locales de las Leyes 39-2015 y 40-2015, de 1 de octubre. Instituto de Derecho Local, 2016.