

NOTA SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS, REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES GENERALES DE LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 39/2015 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. Autor. Francisco Sánchez Moretón, Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca. **V. 18/10/2021**

1) Introducción. El Título VI de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LEPAC), trata sobre la potestad normativa de las Administraciones Públicas¹ y recoge, según su Exposición de Motivos, los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Conforme pone de manifiesto esta Exposición de Motivos, junto con algunas mejoras en la regulación vigente (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 las normas (consulta previa a ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretende solucionar con la iniciativa, necesidad y oportunidad de su aprobación etc.).

Por otra parte, de acuerdo a esta Exposición, para una mayor seguridad jurídica y hacer predecible el ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante* (necesidad de elaboración de un Plan Anual Normativo en el que se recojan todas las propuestas de reglamento que se piense aprobar al año siguiente); así como fortalecer la evaluación *ex post* (que conlleve, tanto la revisión continua de la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación, como la comprobación regular de que ha cumplido sus objetivos y si el coste y cargas derivado de ella estaba justificado y adecuadamente valorado).

Con posterioridad, no obstante, a la vigencia de esta Ley, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado que diferentes previsiones de la misma relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos mantienen su vigencia al menos para la Administración General del Estado, y dado que la Sentencia no hace mención alguna a las normas reglamentarias locales, podría caber, incluso, la duda de si el exceso de competencia estatal declarado inconstitucional en lo tocante a las Comunidades Autónomas afecta también a

¹ Entre las que de acuerdo al artículo 2.1 c) de la LEPAC se encuentran las Entidades que integran la Administración Local.

las Entidades Locales y, en consecuencia, no les resultan aplicables tampoco estas previsiones legislativas.

En este breve trabajo analizaremos el encaje ahora, lógicamente puesto en entredicho y complicado claramente con esta Sentencia constitucional, de estas novedades que, antes del fallo judicial, pretendían tener un carácter básico², y teóricamente suponen un avance en la mejora del ejercicio de la potestad reglamentaria local, con la existencia de una legislación previa y vigente³ sobre el procedimiento de aprobación de reglamentos, ordenanzas y otras disposiciones generales que ya preveía trámites de participación ciudadana y que, como en otros casos ha ocurrido, tal vez no tomó en cuenta suficientemente por la normativa básica estatal.

2) Situación producida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018.

A fin de clarificar en lo posible la compleja y confusa en cierta medida situación jurídica producida en el Título VI de la LEPAC, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, tras la emisión de la STC 55/2018, resumimos diciendo que respecto a los siguientes preceptos de este Título este fallo judicial establece:

Artículo 129.

Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b)⁴, salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, y la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos destacados en negrita del párrafo tercero del apartado 4, de esta Sentencia.

Artículo 130

Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b)⁵ de la Sentencia que comentamos.

Artículo 132

² Disposición final primera apartado 1 de la LEPAC.

³ Artículo 128.1 de la LEPAC que, en el caso del ejercicio de la potestad reglamentaria de los órganos locales remite a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).

⁴ “*Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. **Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes.** Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.*

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).”

⁵ Ídem. Que el anterior.

Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b)⁶ y 7 c)⁷ de la Sentencia que comentamos.

Artículo 133

Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b)⁸ 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)⁹, de la Sentencia que comentamos.

No obstante, lo anterior, el mismo Fundamento Jurídico 7 c) de la Sentencia 55/2018, determina respecto de los **Artículos 129 y 130** de la LEPAC, que:

■ **“Ya hemos declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”.**

■ **“Conforme al artículo 130.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, «las administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas». Esta previsión no se aplica a las iniciativas normativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, tal como ha quedado ya declarado. A su vez, su contenido reproduce casi al pie de la letra el apartado primero del artículo 6 («Adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación») de la Ley 2/2011 («Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en esta Ley»). Hay una referencia a la cuantificación del coste y a las cargas impuestas a las que se refería también el artículo 4 de la Ley 2/2011 en sus apartados octavo («En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de**

⁶ Ídem. Que el anterior.

⁷ “Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”.

⁸ Ídem. Que las anteriores referencias 4,5 y 6.

⁹ Ídem. Que la referencia 7.

esos objetivos finales») y noveno («En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general»). **En consecuencia, de acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, procede declarar que tiene carácter de base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)**”.

■ **“El párrafo segundo del artículo 130.1** añade que el informe público sobre los resultados de la evaluación tendrá «el detalle y periodicidad» que «determine la normativa reguladora de la administración correspondiente». Esta previsión, además de inaplicable a las normas de rango legal de las Comunidades Autónomas, según hemos declarado **ya, tiene un contenido muy general que, en cuanto tal, tampoco puede desbordar el ámbito de lo básico. La STC 91/2016, FJ 6, afirmó el carácter básico ex artículo 149.1.18 CE de otras previsiones genéricas que se referían también al análisis retrospectivo de impacto: las administraciones públicas «promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación» (art. 5.3 de la Ley 2/2011).**

Pues bien, dicho lo anterior, como dijimos, en ningún momento, precisa en absoluto el Tribunal Constitucional qué ocurre con los reglamentos y ordenanzas locales, si a ellos se aplican o no los anteriores artículos de la LEPAC considerados contrarios al orden constitucional en la forma indicada.

La cuestión no se presenta fácil y resulta discutida en el ámbito de la doctrina local; en concreto, se plantea si estos artículos (y particularmente el 133.2 de la LEPAC) al no haberse declarado nulos con todas sus consecuencias, sino sólo inaplicable a las Comunidades Autónomas, sigue vigente en relación con las Entidades Locales.

En este sentido, seguimos la opinión, que básicamente nos parece acertada, de Francisco Velasco Caballero¹⁰, que dice:

“Para las entidades locales, y a diferencia de lo que ocurre con la Administración General del Estado, la LEPAC sólo es constitucionalmente legítima si es básica. Se puede aceptar que, al regular el funcionamiento de la Administración estatal, la ley se puede comportar ya no sólo como básica, sino como plena y exclusiva. No porque haya un título competencial expreso en la Constitución que así lo diga, sino porque no hay ningún otro legislador, distinto del estatal, que pudiera regular a la Administración General del Estado. Y por eso, con título competencial expreso o no en la Constitución, es indudable que cuando la LEPAC regula los reglamentos de la Administración estatal no se restringe a lo básico. Puede regular en detalle.

¹⁰ Artículo existente en internet de octubre, 2018.

Pero distinta es la consideración para la Administración local. Siendo ésta una materia compartida entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, el Estado se ha de atener a su título básico (el del artículo 149.1.18 CE). En consecuencia, si la STC 55/2018, en su FJ 7 c) concluye que en el artículo 133.2 LEPAC el Estado ha legislado “desbordando el ámbito de lo básico”, hay que concluir necesariamente que esa norma es inconstitucional e inaplicable a la Administración local, al igual que ocurre con las Administraciones autonómicas. No es inconstitucional para la Administración estatal (porque aquí la competencia estatal es más que básica). Pero si es necesariamente inconstitucional en relación con todas aquellas Administraciones (como la local) en la que la competencia estatal es únicamente básica.

Dicho esto, tampoco hay que alarmarse en exceso. A fin de cuentas, el art. 133.2 LEPAC no decía algo muy distinto ni mucho más preciso de lo que la Ley establecía, para la aprobación de los reglamentos y ordenanzas locales”.¹¹

2) Actuaciones previas al procedimiento.

2.1 Planificación normativa.

El artículo 132 de la LEPAC bajo el título de la “*planificación normativa*” (**declarado contrario al ordenamiento constitucional**) regula que las Entidades Locales anualmente elaborarán un Plan Normativo que contendrá las iniciativas reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Este Plan Normativo debe ser aprobado por el órgano que corresponda¹² y posteriormente publicado en el Portal de la Transparencia de la Entidad.

Con la planificación normativa de la Entidad para el sucesivo ejercicio que se instrumenta *ex ante* a través de este Plan, de acuerdo a la Exposición de Motivos de la LEPAC se busca, como vimos, una mayor seguridad jurídica y la predicibilidad del ordenamiento. De esta manera, cuando pretenda aprobarse un reglamento etc. que no esté previsto en el Plan Normativo, parece, según ocurre en el ámbito estatal, que sería necesario justificar el motivo o causa de tal actuación en los documentos (Memoria) que acompañen y justifiquen el proyecto o en el propio preámbulo del mismo.

En todo caso, como indica, Chaves García¹³

“Lo cierto es que la norma básica no distingue ni excluye a los entes locales a la hora de imponer la aprobación de un plan normativo (artículo 132 LEPAC) aunque consideramos que debe relativizarse a la baja su relevancia, pues si no se contempla una ordenanza en el plan normativo (o éste no existe), ello no la invalidará puesto que la potestad reglamentaria corresponde a

¹¹ A similar o parecida conclusión llega José Ramón Chaves García, en su reciente trabajo titulado “*Márgenes de las imprescindibles ordenanzas municipales*”, publicado en la Revista El Consultor número 8 de fecha 8/08/21.

¹² En el caso de las Entidades Locales parece ser que el Pleno como titular de la potestad reglamentaria (artículo 22 c), d) y e) de la LBRL.

¹³ Trabajo citado.

necesidades actuales o sobrevenidas y la capacidad anticipatoria es limitada. Cosa diferente es la posibilidad de que se ejerzan pretensiones de condena por inactividad para que un ente local apruebe este preceptivo Plan Normativo”.

2.2 Consulta previa.

2.2.1 Obligación.

El artículo 133.1 de la LEPAC impone la obligación de sustanciar una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, ordenanza o disposición general¹⁴. **Esta exigencia legal, tal como hemos visto, no ha sido declarada contraria al ordenamiento constitucional por la STC 55/2018, por lo tanto, mantiene su plena vigencia frente a Comunidades Autónomas y Entidades Locales.**

En lo que respecta a la forma de llevar a cabo esta consulta y las excepciones a la misma que figuran acto seguido en este mismo apartado 1 del artículo 133 de la LEPAC hemos de decir, siguiendo lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña de 12/02/2021, que habrá de optarse por aplicar a las previsiones de la norma básica una fuerza testimonial y de mera recomendación¹⁵.

En todo caso, como indica este apartado, la consulta se sustanciará a través del portal web de la Administración Pública competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que se pretende solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma y, por último, las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias.

Así, las características de esta consulta previa serán las siguientes:

- ❖ Naturaleza. Trámite obligatorio, salvo las excepciones que después se dirán.
- ❖ Momento. Se efectúa antes de la elaboración del proyecto de reglamento, ordenanza u otra disposición general.
- ❖ Forma. Deberá ponerse a disposición de los potenciales destinatarios de la norma y de quienes pretendan realizar aportaciones, para que tengan la posibilidad de emitir su opinión, los documentos necesarios que serán claros y concisos y reúnan toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia (apartado 3 del artículo 132). Es obvio que en el momento en que se produce la consulta previa aún no existe el proyecto de la ordenanza, reglamento o disposición general que se pretende elaborar, de modo que los documentos a exponer (que no se mencionan en el artículo que comentamos) deberán contener simplemente información expresiva y suficiente sobre los extremos

¹⁴ Resoluciones administrativas con carácter normativo; ejemplo de ello son, según constante jurisprudencia, los instrumentos de planeamiento urbanístico.

¹⁵ En este mismo sentido (de flexibilidad), la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 18/11/2020, considera que las imposiciones de la legislación básica (consultas, impactos etc.) no son algo trascendente si se garantiza la motivación y participación por otras vías.

anteriormente indicados que se relacionan en el apartado 1 del artículo 133 de la LEPAC.¹⁶

- ❖ Lugar. Portal web de la Entidad Local correspondiente¹⁷.
- ❖ Destinatarios. Sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la nueva norma¹⁸.
- ❖ Tiempo. No viene fijado en el precepto que comentamos el plazo para que los destinatarios puedan emitir su opinión en este trámite; sin embargo, por aplicación del apartado 3 del artículo 132, deberá ser el suficiente para poder hacerlo¹⁹.
- ❖ Efectos. El resultado de la participación solo tiene efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los proyectos de reglamento, ordenanza o disposición general; en consecuencia, no es vinculante para la Entidad Local que los elabora. No se trata de una negociación entre ciudadanos y Administración. Pese a lo cual resultará útil tomar en cuenta lo manifestado, en cuanto resulte preciso, con ello se logrará previsiblemente la mejor aceptación de la futura norma por sus destinatarios y una menor litigiosidad contra la misma.

2.2.2 Excepciones.

Solo puede prescindirse de este trámite, según el apartado 4 del artículo 133 de la LEPAC, en el caso de la elaboración de:

- Normas presupuestarias
- Normas organizativas
- Cuando concurren razones graves de interés público (en la tramitación de las normas) que así lo determinen.
- Normas que no tengan un impacto significativo en la actividad económica.
- Normas que no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios.

¹⁶ Un ejemplo claro en la vida local de esta consulta previa que se viene haciendo, si bien no con carácter obligatorio en todos los casos, son los Avances del planeamiento contemplados en nuestra Comunidad Autónoma en el artículo 152 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), el cual indica que *“Durante el proceso de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el Ayuntamiento puede de oficio o a instancia de quienes estén elaborando algún instrumento, disponer la exposición pública de Avances expresivos de sus objetivos y propuestas generales o bien de uno o varios aspectos concretos que convenga someter al debate público”*.

¹⁷ Con ello se cumple también lo exigido respecto a la publicación de las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en el artículo 7 d), de la Ley 19/2013, de 10 de diciembre de 2013 de Transparencia (LETRA).

¹⁸ Como indica MORA RUIZ (La nueva LEPAC, Libro colectivo de El Consultor de los Ayuntamientos, 2016) *“De hecho, aun tratándose de una participación no organizada, es claro el margen de apreciación del que va a disponer la Administración para convocar a las organizaciones, pues solo se exige como requisito legitimador que pudieran verse afectadas en un futuro...Ello puede restar contundencia a la operatividad de la consulta previa o, por el contrario, en función de las organizaciones que participen efectivamente, puede imponer una determinada orientación en el contenido de la futura norma. Desde esta última perspectiva, y pese al carácter informal de la consulta que ya hemos señalado, podría ser conveniente algún elemento más de identificación de unas organizaciones a las que se va a ofrecer la posibilidad de participar con carácter previo a la aprobación de la norma”*.

¹⁹ Vg. no inferior a diez días ni superior quince días, por analogía con el artículo 82.2 de la LEPAC.

- Normas que regulen aspectos parciales de una materia.
- Normas para las que se acuerde su tramitación urgente.

3) Iniciación.

Tras las actuaciones anteriores, y tomado en cuenta su resultado en lo que corresponda al interés general, el inicio del procedimiento de elaboración de un reglamento, ordenanza o disposición general se efectuará, lógicamente, mediante la elaboración del correspondiente proyecto acompañado en su caso de los informes justificativos del mismo y documentos acerca de su impacto económico.

- En todo caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 129.1 de la LEPAC (***considerado como bases del régimen jurídico de las administraciones públicas***) en el preámbulo de estas disposiciones normativas es preciso que quede suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación²⁰ que se contemplan en el apartado 2 de este precepto.

De tal manera, que:

- En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
- La seguridad jurídica exige que la iniciativa normativa se ejerza de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea (y también, naturalmente, con el interno de la Entidad Local), para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.
- En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en la Ley 19/2013, de Transparencia.
- El principio de eficiencia implica que la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

- Por otra parte, será también en este momento inicial, si la iniciativa normativa tiene incidencia sobre gastos e ingresos públicos presentes y futuros,

²⁰ *Better regulation.*

cuando se proceda mediante el correspondiente informe económico a cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y que se supedita al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 129.7 de la LEPAC).

4) Instrucción y aprobación.

En este trámite, el régimen de aprobación de los reglamentos, ordenanzas y disposiciones generales es el propio de las Entidades Locales, recogido básicamente en los artículos 49 y 70 de la LBRL, en el que se producen los distintos actos que siguen²¹:

- ❖ Informes jurídicos del Jefe de la Dependencia (artículo 172 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), **así como del Secretario de la Corporación** (artículo 3.3 d) del 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 (RRJFHN) y, si procede, del Interventor (artículo 214 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 (TRLRHL).
- ❖ Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, si existiera en el Ayuntamiento²².
- ❖ Aprobación inicial por el Pleno Corporativo por mayoría simple, excepto en el caso del Reglamento Orgánico Municipal y acuerdos de aprobación del planeamiento que corresponda adoptar al Ayuntamiento según la normativa urbanística (artículo 47.2 f) y II) de la LBRL)²³.
- ❖ Información pública. Consiste en la publicación íntegra del texto, según la redacción dada en el acuerdo plenario de aprobación inicial, en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) concediendo el plazo de audiencia a los interesados para que en el plazo de treinta días (30) presenten cuantas reclamaciones y sugerencias tengan por conveniente.
- ❖ Dictamen (nuevo) de la Comisión Informativa correspondiente informando sobre las sugerencias y reclamaciones presentadas en el trámite de información pública. Si no se presentan reclamaciones o sugerencias se entiende definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.
- ❖ Aprobación definitiva. Por la que se resuelven todas las reclamaciones y sugerencias formuladas dentro del plazo de información pública y se aprueba el texto final de la norma que es sometida a la voluntad del Pleno.

²¹ A diferencia de en el ámbito estatal y autonómico que la aprobación de las normas reglamentarias se lleva a cabo en unidad de acto.

²² Por contar con más de 5.000 habitantes o, de no ser así, disponerlo así su Reglamento Orgánico (artículo 20 c) de la LBRL).

²³ En el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico, además, el procedimiento específico para su aprobación y publicación se recoge en el RUCyL.

- ❖ Publicación del texto íntegro del reglamento, ordenanza o disposición general en el BOP.

Por su parte la LEPAC en su artículo 133.2, establece que, sin perjuicio de la consulta previa a la que anteriormente nos hemos referido, 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 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 vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto²⁴.

Así, las características de este trámite de audiencia e información pública serán las siguientes:

- ❖ Naturaleza. Trámite obligatorio, salvo las excepciones que después se dirán, que en el caso de las Entidades Locales **debe añadirse y simultanearse con el de información pública y audiencia que se concede tradicionalmente a los interesados**²⁵ en los procedimientos de elaboración de reglamentos, ordenanzas o disposiciones generales.
- ❖ Momento. No se fija en la LEPAC. En nuestra opinión y como parece lógico, deberá comenzar cuando lo haga el de información pública en el BOP y finalizar en el momento de finalización de éste²⁶.
- ❖ Forma. Deberá ponerse a disposición de los potenciales destinatarios de la norma y de quienes pretendan realizar aportaciones, para que tengan la posibilidad de emitir su opinión, los documentos necesarios que serán claros y concisos y reúnan toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia (apartado 3 del artículo 132).

²⁴ Según Chaves García, en el trabajo citado, *cuando se trata de información pública (artículo 133 de la LEPAC) estamos ante un trámite esencial que tiene por destinatario directo a la comunidad vecinal, y deberá efectuarse desde el portal web (salvo, claro está, que se trate de normas presupuestarias u organizativas o que concurran razones graves de interés público que lo justifiquen)*.

²⁵ El concepto de interesado se recoge actualmente en el artículo 4 de la LEPAC, extendiéndose a quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; finalmente, aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

²⁶ En el supuesto de la información pública dentro del procedimiento administrativo (para aprobación de actos de esta naturaleza), el artículo 83 de la LEPAC regula que el anuncio en el Diario oficial correspondiente señalará el lugar de la exhibición del expediente que deberá estar a disposición de las personas que lo soliciten a través de los medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente y determinará el plazo para formular alegaciones (lo que en el caso de las normas reglamentarias locales ya lo ha sido por la LBRL, conforme hemos visto).

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

- ❖ Lugar. Portal web de la Entidad Local correspondiente y, dentro del mismo, de aquél correspondiente al centro directivo competente²⁷.
- ❖ Destinatarios. Además de los interesados afectados otras personas o entidades que pudieran emitir opiniones adicionales²⁸.
- ❖ Tiempo. No viene fijado en el precepto que comentamos el plazo para que los destinatarios puedan emitir su opinión en este trámite; sin embargo, por aplicación del apartado 3 del artículo 132, deberá ser el suficiente para poder hacerlo. Tal como apuntamos este plazo normalmente debería coincidir con el de la información pública en el BOP de la disposición reglamentaria que se aprueba.
- ❖ Efectos. Las alegaciones que por los interesados (al menos) se presenten en este trámite (simultáneo a la información pública del BOP) deberán resolverse en la aprobación definitiva por el Pleno de la norma reglamentaria de que se trate.
- ❖ Excepciones. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 133 de la LEPAC, podrá prescindirse de los trámites de audiencia e información públicas²⁹ en el caso de normas presupuestarias u organizativas³⁰ (de las Entidades Locales) o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

²⁷ Así se ejecuta lo dispuesto para la publicación de *los proyectos de Reglamentos* en el artículo 7 c) de la LETRA.

²⁸ Se amplía la posibilidad de alegar a quienes no resulten interesados lo cual no deja de extrañarnos pues este trámite se abre precisamente para quienes cuenten con esta condición; por otra parte, es poco probable que quien no tenga interés alegue. Parece que lo que se pretende es la intervención de quienes no siendo estrictamente interesados con su opinión añadan algo a lo aprobado; actuación que en nuestra opinión debería mejor incardinarse en la fase de consulta previa.

²⁹ Previsión que lógicamente no cabe extender al de información pública del artículo 49 de la LBRL.

³⁰ A propósito del trámite de audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter organizativo, procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1719/2019 de 12 diciembre, que declara cuanto sigue: *“Ahora bien, aunque en la elaboración de las disposiciones generales de carácter organizativo puede prescindirse de ese trámite de audiencia, la interpretación que de tal excepción a la regla general ha venido realizando nuestra jurisprudencia, nos obliga a indagar sobre la naturaleza, incidencia y efectos que produce la disposición general impugnada respecto de los sindicatos. Dicho de otro modo, debemos determinar la trascendencia que tiene dicha norma reglamentaria, si es sólo interna, o si también se proyecta sobre los intereses legítimos de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan. En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados. (...) De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aun siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por*

5) Publicación y entrada en vigor.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133.1 de la LEPAC, los reglamentos y disposiciones administrativas, para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos, han de publicarse (su texto íntegro) en el diario oficial correspondiente. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios³¹.

Dado que en la actualidad los diarios oficiales (BOE, BOCyL en nuestra Comunidad y BOP se publican en sede electrónica de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente, el apartado 2 de este precepto regula que tal publicidad tendrá en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa³².

Como especialidad de los reglamentos locales, el artículo 70.2 de la LBRL regula que los mismos no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 de la misma Ley. En este caso, como indican los coautores del libro Memento Práctico Administrativo³³ *“El problema estriba en que el precepto citado prevé un plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo por parte del órgano competente de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas respectivas (artículo 65.2 LBRL). Dado que dichas fechas de recepción no suelen coincidir y dada la dificultad de conocer genéricamente cuales sean las mismas, el principio de seguridad jurídica obliga a interpretar esta remisión en el sentido de que el plazo de vacatio legis es de 15*

afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan. A la vista de lo anterior, cabe concluir que para poder prescindir en las normas organizativas del trámite de audiencia e información pública resulta preciso que se justifique debidamente en el expediente que la norma proyectada no incide sobre los intereses de los ciudadanos. La Memoria remitida no incorpora ninguna justificación al respecto, sino que se limita a aludir al carácter organizativo del Proyecto, por lo que deberá subsanarse este extremo. Esta Consideración tiene carácter esencial”.

³¹ De esta manera se observa lo regulado en orden a la publicación de la normativa que les sea de aplicación a cada Administración en el artículo 6.1 de la LETRA.

³² En el caso del BOE, concretamente, la publicación tendrá carácter oficial y auténtico en los términos que reglamentaria se determinen, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el Título Preliminar del Código Civil y restantes normas aplicables.

³³ Editorial Francis Lefevre, 2017.

días hábiles siguientes a aquél en que finalice la total inserción de la norma en el boletín oficial”.

6) Actuaciones posteriores a la entrada en vigor (evaluación normativa ex post).

Conforme a lo prevenido en el artículo 129 de la LEPAC (**considerado por la STC 55/2018 como base del régimen jurídico de las administraciones públicas**) el órgano titular de la potestad normativa (Pleno u otro órgano colegiado superior en las Entidades Locales) deben revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

La evaluación debe entrar en todo caso en la eficacia de la norma (grado de consecución de fines previstos) y su eficiencia, identificando las cargas administrativas innecesarias. Su resultado, que podrá incluir recomendaciones de modificación de la norma o incluso de su derogación, se plasmará en un informe que se hará público con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Por último, aunque esta previsión legal más parece corresponder al control ex ante que al ex post, el apartado 2 del precedente artículo regula la necesidad de que las Administraciones Públicas cooperen para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

7) Supuesto especial de las Ordenanzas Fiscales.

Conforme a dispuesto en el artículo 111 de la LBRL, los procedimientos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como la modificación de las correspondientes ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de los tributos locales, sin que les sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2 de la LBRL. La normativa especial a que se refiere el anterior precepto se recoge en los artículos 17 a 19 del TRLRHL.

El problema es si sobre esta legislación incide y resulta de aplicación, como ocurre, según hemos visto, en el caso del procedimiento ordinario de aprobación de reglamentos, ordenanzas y disposiciones de carácter general municipales previsto en el artículo 49 de la LBRL, la regulación contenida en el Título VI de la LEPAC y, en concreto, resulta necesario el trámite de consulta previa.

Si se interpreta que el procedimiento recogido en los artículos 17 al 19 del TRLRHL es posible considerarlo incluido entre los citados en la Disposición adicional primera 2 a) de la LEPAC: *actuaciones y procedimientos de aplicación*

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

en materia tributaria se regiría, según esta Disposición, por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley; es decir, no le resultaría aplicable (más que de forma supletoria) lo regulado en el Título VI de la LEPAC.

Caso contrario, al entender que los procedimientos a que se refiere la Disposición adicional primera 2 a) de la LEPAC citada se refieren solo a los concernientes estrictamente a la aplicación de los tributos (gestión, recaudación etc.), no en consecuencia a los de su establecimiento, supresión y ordenación, así como a la modificación de las correspondientes ordenanzas fiscales, sí resultaría aplicable directamente, en la forma indicada para el resto de normas reglamentarias municipales, el tantas veces citado Título VI de la LEPAC.

Por entenderla más ajustada a la legalidad, nos inclinamos³⁴ por esta segunda tesis cuya aplicación, por otra parte, siempre mejorará la calidad de la ordenanza fiscal que se apruebe, ampliando el grado de participación y garantías de sus destinatarios en el proceso de elaborarla. Además, evitará posibles impugnaciones judiciales por motivo de alegación de falta o ausencia de requisitos o trámites procedimentales requeridos legalmente.

En cuanto a las obligaciones de transparencia de estas ordenanzas, entendemos serán las contenidas de manera genérica en la LETRA para las ordenanzas, reglamentos y disposiciones generales de las Entidades Locales, citadas en este trabajo.

En Salamanca a 18 de octubre de 2021

El Secretario-Interventor del Servicio
Jurídico de Asistencia a Municipios

Francisco Sánchez Moretón.

³⁴ Como así empieza a hacer la doctrina, Fernández-Figueroa Guerrero, Fernando, en su reciente trabajo, titulado, *Esquema básico del procedimiento de tramitación, aprobación y publicación de reglamentos y ordenanzas locales*. Diario del Derecho Municipal IUSTEL.