

CIRCULAR DE SECRETARÍA GENERAL: 1/2017

D. PEDRO BUENO FLORES

Secretario General

Excmo. Ayuntamiento de Puertollano

Asunto: Procedimiento de elaboración de Ordenanzas y Reglamentos municipales al amparo de las Leyes 39/2015 y Ley 40/2015, de 1 de octubre, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.-

Señores/as:

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) incorpora algo novedoso al final de su texto, un nuevo Título VI relativo al ejercicio de la potestad normativa, que no venía en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que nos hace retornar a la Ley de Procedimiento de 17 de julio de 1958 (arts. 129 a 132), los cuales estuvieron vigentes hasta la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre (art. 24). En ambos textos legales se enunciaban los principios de: legalidad, necesidad, oportunidad y acierto de las disposiciones de carácter general, que deben garantizarse y justificarse a través de los estudios e informes previos, memorias económicas, evaluaciones y otras técnicas que la legislación sectorial pueda requerir.

Acudiendo al Preámbulo de la LPACAP, vemos como en el procedimiento de elaboración normativa se incorporan las siguientes novedades:

1. Mejorar la **planificación normativa *ex ante***, en aras de una mayor seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento jurídico.
2. 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.
3. Fortalecer 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

SECRETARÍA GENERAL

de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

Dado el carácter básico de la LPACAP, debemos ahora enlazar sus preceptos con los que regulan -en el ámbito local- la aprobación de los Reglamentos y Ordenanzas, que también tienen el carácter de básico por Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL). De este modo, en las páginas que siguen, haré un breve resumen o esquema del *procedimiento a seguir para la aprobación de tales normas de carácter reglamentario en el ámbito de los municipios de régimen común*.

Lo podemos resumir en **10 pasos**:

1) Planificación normativa (132 LPACAP): Los Ayuntamientos, con carácter anual, tienen ahora el deber legal de realizar un “*Plan normativo*” que contenga las iniciativas reglamentarias que vayan a ser aprobadas en el año siguiente. Este Plan, una vez aprobado, se publicará obligatoriamente en el Portal de la Transparencia del Ayuntamiento.

Entiendo que dicho Plan, por analogía con el Estado, será el Alcalde quien lo eleve al Pleno de la Corporación para su aprobación antes del 31 de diciembre del año anterior al que vayan a ser aprobadas las normas que en el mismo se contengan (recordemos que en el ámbito estatal el plazo que se establece es “antes del 30 de abril”).

Texto legal del art. 132 LPACAP: “*Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente*”.

2) Consulta pública previa: sobre la necesidad o conveniencia de la aprobación de la norma (133 LPACAP): Será previa a la elaboración de la norma y se articulará a través del portal web del Ayuntamiento. De lo que se trata es de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- La necesidad y oportunidad de su aprobación.

SECRETARÍA GENERAL

- Los objetivos de la norma.
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En esta fase del procedimiento el texto íntegro de la norma no se conoce. Por ello se dice que “*será previa a su elaboración*”. Se ha criticado mucho que en España la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas se llevaba a cabo sobre un texto ya elaborado, con lo que resultaba difícil darle la vuelta como a un calcetín. En cambio en el resto de Europa es una práctica común el dar participación a los ciudadanos y recabarles su opinión antes de redactar el primer texto de la norma, así pueden ver las necesidades que tiene la sociedad. Esto mismo es lo que se persigue ahora con la nueva LPACAP. Sólo podrá prescindirse de este trámite cuando:

- Se trate de normas presupuestarias u organizativas del propio Ayuntamiento,
- Concurran razones graves de interés público que así lo justifiquen,
- No tenga un impacto significativo en la actividad económica (vemos un concepto jurídico indeterminado que puede ocasionar conflictividad),
- No imponga obligaciones relevantes a los destinatarios
- Regule aspectos parciales de una materia.

Por analogía con los plazos establecidos en la Ley de Procedimiento, este término estimado de este período de “consulta pública” será no inferior a 10 días hábiles (art. 82 LPACAP)

Esta segunda fase del procedimiento se llevará a cabo una vez exista Providencia de Alcaldía o Concejalía competente incoando el expediente administrativo para la aprobación de la Ordenanza o Reglamento correspondiente.

3) Información pública sobre el contenido de la norma y audiencia a los afectados (133 LPAPCAP): Sin perjuicio de la fase anterior, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente (entiéndase que en el ámbito local se refiere al Área o Departamento a quien corresponda la elaboración del borrador de la norma: Secretaría, urbanismo, medioambiente, etc., que mediante Providencia o Propuesta del Concejal/a-Delegado/a del Área que tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, o en su defecto la Alcaldía) ordenará que se redacte y publique el texto de la norma en el portal web del Ayuntamiento (en esta fase ya sí que existe un borrador con el texto que pretenda aprobarse, pero todavía no sometido a aprobación del Pleno), con el objeto de recabar cuantas aportaciones adicionales puedan

SECRETARÍA GENERAL

hacerse por otras personas o entidades, además de poder también recabar 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 objeto. No se fija plazo para esta fase pero podría ser, por analogía con el Estado, no inferior a 15 días hábiles (art. 26.6 Ley 50/1997, redacción dada por DF3ª de la Ley 40/2015), o incluso no inferior a 10 días hábiles si acudimos al procedimiento administrativo común (art. 82 LPACAP). Se aboga por este último plazo por eficiencia y economía procesal, toda vez que la fase anterior también presenta dicho plazo, y posteriormente cabe igualmente término de alegaciones.

Únicamente podrá prescindirse de este trámite cuando se dé alguno de los siguientes casos:

- se trate de normas presupuestarias u organizativas de las Administraciones Públicas,
- concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4) Junto con la Providencia o Propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, habrá de conservarse el texto del borrador inicial, las consultas evacuadas, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos sean de interés.

Importante destacar que en el **Preámbulo** del Proyecto de Reglamento u Ordenanza municipal que resulte de lo anterior, debe justificarse “suficientemente” su adecuación a los principios de buena regulación que marca expresamente el art. 129 LPACAP: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El Proyecto **habrá de ser informado** (arts. 172 y ss. ROFEL) antes de ser sometido a Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente. Por regla general, previa Providencia de la Alcaldía solicitando el mismo, dicho informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para la aprobación de la Ordenanza será emitido electrónicamente por la Secretaría Municipal en el plazo de 10 días (art. 80 LPACAP).

[Advertir que, si finalmente se aprueba el Borrador de Real Decreto por el que se regula el Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en su versión de 18/12/15 remitido por el MINHAP al Consejo de Estado, ya sería obligatorio según su art. 3.2.d).1 que establece que: “*la función de asesoramiento legal preceptivo que tiene la Secretaría comprende, en todo caso, la emisión de informe previo en el supuesto de aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos, etc.*”, y que el Consejo de Estado ha dictaminado

SECRETARÍA GENERAL

favorablemente en este punto (vid. pág. 18 del Dictamen núm.1.335/2015 del Consejo de Estado de fecha 7 de marzo de 2016)]

5) **Dictamen de la Comisión Informativa** correspondiente [arts. 20.1.c) LRBRL, 82.2º, 123 y 126 ROFEL].

6) **Aprobación inicial por el Pleno de la Corporación** (49.a LRBRL).

7) **Información pública y audiencia a los interesados** por plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias (49.b LRBRL). Se llevará a cabo mediante:

A) Publicación de un “*extracto*” de dicha aprobación inicial por el Pleno en:

- a. Boletín Oficial de la Provincia correspondiente (arts. 83 LPACAP y 17.2 TRLHL).
- b. Tablón de Anuncios del Ayuntamiento (físico o en sede electrónica), según art. 17.1 TRLHL.
- c. Caso de Ordenanzas Fiscales, y tratándose de municipios con población superior a 10.000 habitantes, publicarán además en un diario de los de mayor difusión de la provincia

Esta fase es imprescindible puesto que la audiencia al interesado es la expresión de su derecho de participación y defensa (art. 105.c de la CE). Recordando, además, que en el caso de las normas urbanísticas se trata de un trámite “esencial”.

8) **Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias** presentadas dentro del plazo, rechazando o incorporando al texto definitivo las sugerencias o reclamaciones aceptadas, **y aprobación definitiva por el Pleno** previo Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se recomienda que se certifique por Secretaria dicho resultado, **y se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo** hasta entonces provisional (art. 49.c LRBRL).

9) Aprobada definitivamente la ordenanza o las normas de los planes urbanísticos (tienen consideración de Reglamento a estos efectos), se **publicarán íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real** y no **entrarán en vigor** hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en

SECRETARÍA GENERAL

vigor en los términos del TRLHL (arts. 70.2 LRBRL y 131 LPACAP). Hay que tener en cuenta, por un lado, la publicación íntegra de su texto en el BOP y, por otro, el transcurso del plazo de 15 días a contar desde la recepción de la copia de la norma por la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente (plazo señalado para que puedan requerir ellas la anulación de la norma).

10) Evaluación normativa (130 LPACAP): Como garantía del cumplimiento de los principios de buena regulación, se impone la “evaluación periódica de las normas vigentes”. Se trata de 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. El resultado de la evaluación se ha de plasmar en un informe del que no se dice en la LPACAP su periodicidad (podría ser anual, al igual que se establece en el nuevo art. 28 de la Ley del Gobierno -introducido por la Ley 40/2015- obligación del Consejo de Ministros de aprobar un Informe anual de evaluación) pero sí que el mismo tiene que hacerse público, mediante publicación en el Portal de Transparencia de cada Ayuntamiento al igual que se dice para el Plan Anual normativo que se menciona en el art. 132 LPACAP).

Esta fase posterior (“ex post”) es debida a que la factibilidad de las normas no solo debe ponderarse en la fase de su elaboración a través de memorias, estudios, informes, etc., sino que requiere de un seguimiento en su aplicación a los efectos de evaluar sus resultados e incidencia en la realidad social. La ingente cantidad de normas de origen reglamentario hace utópico plantear un seguimiento evaluatorio continuo y global de esta producción normativa al margen de las dificultades de orden técnico que ello plantea. Se entiende esta última fase dará lugar, entre otros, a la elaboración del Plan anual del ejercicio siguiente, volviendo, por tanto, a la primera fase de las aquí expuestas.

Del mismo modo, se procederá a implementar esta nueva regulación en el borrador del Reglamento Orgánico Municipal que actualmente se está confeccionando en esta Corporación, siendo el mismo el lugar indicado para dejar reflejados todos estos trámites.

El Secretario General,

FDO. Pedro Bueno Flores

(firmado digitalmente)