

LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO: APLICABILIDAD DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA Y DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Carlos Fernando LUNA QUESADA

*Subdirector del Servicio Provincial Tributario
Excma. Diputación provincial de Granada*

SUMARIO:

1. APLICABILIDAD DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO.
 - 1.1. Supuestos de difícil encaje en la gestión tributaria local procedentes de la LGT.
 - 1.1.1. La gestión tributaria local mediante padrones.
 - 1.1.2. La gestión compartida de determinados tributos locales.
 - 1.1.3. Diferencias organizativas en las Entidades Locales.
 - 1.2. Las ordenanzas fiscales generales de las Entidades Locales
2. APLICABILIDAD DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO
 - 2.1. Tramitación electrónica de los procedimientos de gestión tributaria local.
 - 2.1.1. Los expedientes electrónicos.
 - 2.1.2. Los actos de instrucción.
 - 2.1.3. Los registros electrónicos.
 - 2.1.4. La notificación electrónica.
 - 2.2. Las notificaciones.
 - 2.2.1. Notificaciones electrónicas.
 - 2.2.2. Notificaciones en papel.
 - 2.2.3. Las publicaciones de anuncios.
 - 2.3. Los principios de buena regulación y planificación normativa aplicados a las ordenanzas fiscales.
 - 2.3.1. Principios de buena regulación.
 - 2.3.2. Planificación normativa.
 - 2.3.3. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración.

1. APLICABILIDAD DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO.

Las referencias más destacables en la Ley General Tributaria¹ a los procedimientos de gestión tributaria de las entidades locales se sitúan en los siguientes preceptos:

1. Art. 4º: Las entidades locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
2. Art. 5º.3: Las entidades locales ejercerán las competencias relativas a la aplicación de los tributos y el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de dicha aplicación, así como la función revisora en vía administrativa de los actos dictados en el ejercicio de aquellas, con el alcance y en los términos previstos en la normativa que resulte aplicable y su sistema de fuentes.
3. Disposición Adicional Cuarta, 1º: La normativa aplicable a los tributos y restantes ingresos de derecho público de las entidades locales en materia de recurso de reposición y reclamaciones económico-administrativas será la prevista en las disposiciones reguladoras de las Haciendas Locales.
4. Disposición Adicional 4. 3ª: Las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en esta ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales.

Asegurada la potestad tributaria de las entidades locales en los términos legales, esencialmente conforme con lo previsto en el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, la Ley General Tributaria les atribuye las facultades necesarias para el desarrollo de la gestión tributaria, y realiza dos aclaraciones de singular importancia: el recurso de reposición y las reclamaciones económico administrativas se rigen

¹ La Ley General Tributaria únicamente hace referencia a los tributos de carácter periódico en el artículo 62.3: “El pago en período voluntario de las deudas de notificación colectiva y periódica que no tengan establecido otro plazo en sus normas reguladoras deberá efectuarse en el período comprendido entre el día uno de septiembre y el 20 de noviembre o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente. La Administración tributaria competente podrá modificar el plazo señalado en el párrafo anterior siempre que dicho plazo no sea inferior a dos meses.” Y, de otra parte, en el 223.1 relativo al recurso de reposición: “Tratándose de deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva, el plazo para la interposición se computará a partir del día siguiente al de finalización del período voluntario de pago.”

directamente por la normativa de las Haciendas Locales, y se establece la potestad normativa para las entidades locales a través de sus ordenanzas fiscales de desarrollo de la propia Ley General Tributaria, lo que las instituye en una especie de reglamentos ejecutivos.

1.1. Supuestos de difícil encaje en la gestión tributaria local procedentes de la LGT.

1.1.1. La gestión tributaria local mediante padrones.

El supuesto de gestión tributaria mediante padrones, matrículas, censos o listas cobratorias resulta prácticamente desconocido para la Ley General Tributaria. Sin embargo, en la esfera local, son abundantísimos los supuestos que encajan en esta modalidad: desde el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, pasando por los Impuestos sobre Actividades Económicas y sobre Vehículos de Tracción Mecánica, hasta las Tasas de devengo periódico (entre otras la recogida y tratamiento de residuos, la ocupación de la vía pública, etc....)².

A título de ejemplo, analicemos el tributo municipal más significativo, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, donde el acto de liquidación se integra en un procedimiento de comprobación y liquidación reglado y deviene en un acto imprescindible para la gestión recaudatoria, que supone un deber para la Administración Tributaria de practicar liquidación cuanto antes, tal y como indica el artículo 129.1 de la Ley General Tributaria: “La Administración tributaria deberá notificar la liquidación en un plazo de seis meses desde el día siguiente a la finalización del plazo para presentar la declaración o desde el siguiente a la comunicación de la Administración por la que se inicie el procedimiento(...)”

La peculiaridad además del procedimiento liquidatorio mediante recibos en el IBI es que no se produce una única liquidación sino que, una vez declarada el alta o producida

² Las características e incidencias acerca de la gestión mediante listas cobratorias, entre otros, fue debidamente expuesta en: JABALERA RODRÍGUEZ, A.: La gestión impositiva municipal en la nueva Ley General Tributaria; Marcial Pons, Madrid. 2005.

alguna variación, sus efectos llegan a distintos períodos impositivos, girándose en realidad liquidación para cada período mediante acto expreso, debiéndose de notificar al obligado tributario bien de forma individualizada o mediante la notificación colectiva por edictos, aun cuando no se haya producido alteración alguna en los elementos del Impuesto.

La competencia para la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles corresponde a los Ayuntamientos, tal y como determina el artículo 77.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, mediante el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. En los municipios de régimen común o general tal atribución corresponde al Alcalde, tal y como indica el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, mientras que en los municipios de gran población tal función se asigna a la Junta de Gobierno Local, conforme con el artículo 127.1.g) de la mentada Ley de Bases, o bien, al Órgano de Gestión Tributaria, a quien el mismo texto legal reserva expresamente la competencia de liquidación de los actos tributarios municipales en su artículo 135.2.a).

En ambos casos se encuentra prevista la posible delegación de tal competencia: la de los Alcaldes, conforme con en el artículo 23.4 de la Ley de Bases, en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, y en los municipios de gran población la Junta de Gobierno Local, de acuerdo con el artículo 127.2 de la indica Ley, podrá delegar en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares.

Las liquidaciones emitidas mediante recibo presentan peculiaridades, en base a que se trate del primer período impositivo, en cuyo caso la liquidación se emitirá de forma individualizada y sin prorrateo alguno, tal y como se afirma en el artículo 75.3 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, o que se trate de los sucesivos períodos, en los que las liquidaciones se practican de forma conjunta para la totalidad de los obligados tributarios a partir de los datos contenidos en el Padrón Catastral, conformando la posterior Lista Cobratoria.

En concreto, las diferencias son las siguientes:

a) En lo que se refiere a las liquidaciones notificadas en el primer período impositivo, serán objeto de notificación individualizada a cada obligado tributario sujeto al pago de acuerdo con el régimen prevenido en los artículos 102, y 109 a 112 de la Ley General Tributaria:

En lo que respecta a las notificaciones sucesivas al alta o como consecuencia de variaciones, se realizará colectivamente mediante edictos que así lo adviertan, siempre que no haya un incremento de base o habiéndolo, derive de revalorizaciones legales de carácter general, tal y como dispone el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria: “En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.”

b) En cuanto a los plazos de ingreso, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley General Tributaria, tratándose de una notificación individual habrá que estar a la fecha de notificación para establecer el plazo voluntario de ingreso:

- Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.
- Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

En el caso de notificaciones colectivas y periódicas se atenderá al plazo establecido en la Ordenanza Fiscal y, en su defecto, al establecido en el citado artículo 62.3 que determina el comprendido entre el 1 de septiembre y el 20 de noviembre o inmediato hábil posterior.

c) En relación al contenido y efectos de tales actos de liquidación, resulta destacable que la totalidad de elementos deben contenerse en ambos casos aun cuando las liquidaciones emitidas mediante recibo dificulten su necesaria motivación, aun cuando al tratarse en realidad de instrumentos cobratorios nada impediría que los mismos contuviesen la misma.

1.1.2. La gestión compartida de determinados tributos locales.

Hasta tres de los impuestos de carácter preceptivo de los municipios poseen este tipo de gestión que se comparte con la Administración del Estado. Formalmente los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas y de hecho el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Los dos primeros responden al esquema de elaboración previa de un padrón o matrícula por parte del Estado (Ministerio de Hacienda y Función Pública) y posterior formación de una lista cobratoria por parte del municipio; en el segundo el Estado es el competente para el mantenimiento del registro de vehículos (Ministerio del Interior), aun cuando no se formaliza en ningún tipo de padrón o matrícula, y el municipio, con base en esos datos, confecciona la lista cobratoria³.

La dificultad de la gestión de tales tributos estriba precisamente en la existencia de esa doble participación en la gestión de los indicados impuestos, de forma que finalmente es el Ayuntamiento el que aprueba la correspondiente liquidación en base a datos que gestiona la Administración estatal.

Tal sistema no es el que contempla la propia Ley General Tributaria para la que, evidentemente, sólo una Administración, la del Estado, es la que protagoniza la tramitación del procedimiento de aplicación de los tributos de forma exclusiva⁴.

³ Recogido en los artículos 77 (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) y 90 y 91 (Impuesto sobre Actividades Económicas) todos ellos 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. En el caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se deduce del contenido del artículo 92.2 del mismo texto legal: "Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiera sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en éstos."

⁴ Es claro que la confección de la propia Ley General Tributaria y de sus reglamentos de desarrollo está pensada para los impuestos estatales donde ni siquiera se contempla la posibilidad de una gestión mixta como es el caso de la que se lleva a cabo por los Ayuntamientos.

Por ello, resulta trascendental la aplicación del principio de coordinación entre ambas Administraciones participantes tal y como ha expuesto el Defensor del Pueblo: “La práctica totalidad de los tributos locales dependen de la confección de un censo o padrón por parte de otro organismo, por lo que la coordinación de ambas Administraciones es una exigencia de garantías para el procedimiento de recaudación de los tributos. Por este motivo, a los tributos que se exponen a continuación se les denomina tributos de gestión compartida. En los tributos que se liquidan sobre bienes inmuebles es la Dirección General del Catastro el organismo encargado de la confección de las bases de datos, que reflejan todas las características del inmueble, tanto físicas como económicas, además de las titularidades, por lo que se constituye como el elemento básico para conocer el sujeto pasivo y la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, así como de muchas de las Tasas y Contribuciones Especiales. Por lo que al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica respecta, es la Dirección General de Tráfico quien elabora el padrón de cada municipio, recogiendo los vehículos cuyo domicilio figura en este, y los titulares del vehículo que constan en la base de datos de la citada Dirección General. Por ello, la gestión que realizan los municipios o las Diputaciones, cuando son estas quienes tienen cedida la gestión por convenio, es estrictamente recaudatoria. De aquí la importancia de que la coordinación respete el artículo 103.1 de la Constitución y en particular, cumplir con el servicio a los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.”⁵

1.1.3. Diferencias organizativas en las Entidades Locales.

Una de las tradicionales dificultades en la aplicación de la normativa tributaria estatal, esencialmente la Ley General Tributaria y sus reglamentos de desarrollo, a la Administración Local ha sido las diferencias en cuanto a la organización de esta última en relación con la Administración del Estado.

⁵ INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE 2015. Apartado 11.3. Tributos Locales. Pg. 465.

Si bien a ambas Administraciones resulta de aplicación la legislación básica a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución española y, en su desarrollo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, no puede negarse que las peculiaridades de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales dificultan su aplicabilidad.

La Ley General Tributaria Es aplicable directamente por la Administración Local, tal y como disponen el artículo 1º de la Ley General Tributaria (los principios y normas jurídicas general del sistema tributario español serán de aplicación a todas las Administraciones Tributarias) y los artículos 10º y 12º del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales:

De una parte, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.

De otra parte, la 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, añadiendo que, como se ha visto, a través de las ordenanzas fiscales generales podrán adaptar la normativa al régimen de organización y funcionamiento interno.

Uno de los aspectos más destacables en este sentido viene dado por la adjudicación de la recaudación a los funcionarios con habilitación de carácter nacional y por la existencia de órganos en el régimen de municipios de gran población a los que se atribuye encargados de la gestión tributaria.

Con carácter general el artículo 8º del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, dispone que corresponde a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida y que se llevará a cabo:

a) Directamente por las entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias.

b) Por otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan cuando así se haya establecido legalmente, cuando con ellos se haya formalizado el correspondiente convenio o cuando se haya delegado esta facultad en ellos, con la distribución de competencias que en su caso se haya establecido entre la entidad local titular del crédito y el ente territorial que desarrolle la gestión recaudatoria.

c) Por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación.

Aparte de la normativa referida, del Reglamento General de Recaudación, en relación con la recaudación de las Entidades Locales debe tenerse en cuenta las peculiaridades dadas en los distintos tipos de regímenes municipales, a saber: los de régimen común y los municipios de gran población.

En los municipios de régimen común o general, las funciones de recaudación serán llevadas a cabo, conforme 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, por tales funcionarios, tal y como afirma su artículo 2º.b al establecer que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, entre otras, las de recaudación, añadiendo además que la responsabilidad administrativa de tal función está reservada a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter nacional.

Detalla el artículo 5º.2 del Real Decreto citado que tal función corresponde a la Tesorería:

“La función de gestión y recaudación comprende:

- a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.
- b) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación.
- c) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores, agentes ejecutivos y jefes de unidades administrativas de recaudación, así

como la entrega y recepción de valores a otros entes públicos colaboradores en la recaudación.

d) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma y autorizar la subasta de bienes embargados.

e) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.”

En los municipios de gran población, la peculiaridad viene dada por lo establecido en los artículos 134 y 135 de la Ley de Bases de Régimen Local:

A) Órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria.

1. Las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento orgánico municipal.

2. El titular o titulares de dicho órgano u órganos deberá ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, salvo el del órgano que desarrolle las funciones de presupuestación.

B) Órgano de gestión tributaria

1. Para la consecución de una gestión integral del sistema tributario municipal, regido por los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad en la gestión, se habilita al Pleno de los ayuntamientos de los municipios de gran población para crear un órgano de gestión tributaria, responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración Tributaria local le atribuye la legislación tributaria.

2. Corresponderán a este órgano de gestión tributaria, al menos, las siguientes competencias:

a) La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales.

b) La recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del ayuntamiento.

c) La tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida.

d) El análisis y diseño de la política global de ingresos públicos en lo relativo al sistema tributario municipal.

e) La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del ayuntamiento.

f) El seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios.

3. En el caso de que el Pleno haga uso de la habilitación prevista y cree un órgano de gestión tributaria, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano.

1.2. Las ordenanzas fiscales generales de las Entidades Locales.

La potestad reglamentaria de las entidades locales es la más importante e intensa de las prerrogativas de las Corporaciones Locales, ya que significa que éstas participan de la formación del ordenamiento jurídico administrativo que les es de aplicación. Así, de esa manera las Entidades Locales no son meros sujetos pasivos del Derecho Administrativo.

La autonomía de las Entidades Locales supone la capacidad de dictar normas reglamentarias (ordenanzas y reglamentos). Esta capacidad reglamentaria estará sometida al principio de jerarquía que se deduce del Estado de Derecho y del principio de legalidad y no debe entenderse esto como una mengua en la capacidad y autonomía de las mismas.

En lo que se refiere a su ámbito:

1. **Ámbito funcional:** Las Corporaciones Locales tienen la capacidad para intervenir en todos aquellos asuntos que supongan una satisfacción de las necesidades locales. Siempre

dentro del margen que le deje la legislación estatal y autonómica, los entes locales tienen ese ámbito competencial bastante indeterminado.

2. **Ámbito territorial:** La potestad reglamentaria local solo tendrá eficacia en el término municipal o en territorio provincial en su caso.

3. **Ámbito legal:** Subordinación a la ley.

El artículo 55 del Texto Refundido de Disposiciones Legales en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de septiembre), así como la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 4, destaca que el Ayuntamiento, la Diputación Provincial y demás órganos supramunicipales serán los titulares para dictar reglamentos y ordenanzas.

Para la regulación de los aspectos materiales de los tributos locales las ordenanzas fiscales específicamente podrán contener, en su caso, las normas a que se refiere el apartado 3 del artículo 15 del indicado Real Decreto Legislativo 2/2004, de 1 de marzo: “las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12, ello supone que 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 normativa), bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

2. APLICABILIDAD DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO

La Ley General Tributaria y la Ley de Procedimiento Administrativo Común hacen referencia expresa a la aplicabilidad de la norma administrativa en relación con los procedimientos de aplicación de los tributos.

Así, el artículo 7.2 de la primera hace mención al carácter supletorio de la norma administrativa al indicar: “Tendrán carácter supletorio las disposiciones generales del derecho administrativo y los preceptos del derecho común”.

De otra parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común determina en su Disposición Adicional Primera, nº 2, apartado a): “Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente 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.”

Dejando claro el carácter supletorio de la Ley de Procedimiento en relación con la Ley General Tributaria, cabe constreñir el alcance de dicho carácter.

Ha sido, en este sentido, el Tribunal Constitucional el que lo ha precisado: “Esta es, en general, nuestra doctrina desde la STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32 (reiterada luego, entre otras, en las SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7), donde ya dijimos que “[e]l adjetivo ‘común’ que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para

la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”⁶.

Recordemos, de otra parte, que en el ámbito local, el artículo 146 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, dispone que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el procedimiento administrativo de las entidades locales se rige:

“Primero. Por lo dispuesto en la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común.

Segundo. Por la legislación sobre procedimiento administrativo de las entidades locales que dicten las Comunidades Autónomas respectivas.

Tercero. En defecto de lo anterior y de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución Española, por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo de las entidades locales, que no tenga carácter básico o común.

Cuarto. Por los Reglamentos sobre procedimiento administrativo que aprueben las entidades locales, en atención a la organización peculiar que hayan adoptado.”

2.1. Tramitación electrónica de los procedimientos de gestión tributaria local

2.1.1. Los expedientes electrónicos.

Se definen en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2014, de 22 de octubre. Fundamento 4º.

“1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.”

De lo expuesto se desprende que expediente administrativo es la formalización o plasmación en documentos del procedimiento administrativo. De manera gráfica, es el procedimiento hecho físico o documentalizado, o expresado de otra manera, representa la fijación material del mismo.

2.1.2. Los actos de instrucción.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

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.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

ALEGACIONES

Art. 76: 1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución

definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

LAS PRUEBAS

Artículo 77. Medios y período de prueba.

1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

4. En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

5. Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

6. Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.

7. Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

Artículo 78. Práctica de prueba.

1. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

2. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

3. En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

LOS INFORMES (artículos 79 a 81)

a) Petición.

1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

b) Emisión de informes.

1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

2. Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

c) Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

1. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.

2. Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo

de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

3. En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses.

PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS

a) Trámite de audiencia (art. 82 Ley 39/2015)

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

b) Información pública (artículo 83 Ley 39/2015)

1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

2. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

4. Conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos.

2.1.3. Los registros electrónicos.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula el Registro, ya electrónico, en su artículo 16: (todas las referencias a registros electrónicos no entran en vigor hasta el 2 de octubre de 2018)⁷.

“1. Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.

El Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de

⁷ En el ámbito local los registros se regulan en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (artículos 151 a 162).

cada Organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles.

En la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.

2. Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

3. El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.

4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.

- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

5. Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

6. Podrán hacerse efectivos mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente cualesquiera cantidades que haya que satisfacer en el momento de la presentación de documentos a las Administraciones Públicas, sin perjuicio de la posibilidad de su abono por otros medios.

7. Las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos.

8. No se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación.”

2.2. Las notificaciones.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, mantiene básicamente el régimen de notificaciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aun cuando impulsa de forma importante la notificación electrónica.

Los artículos 40 a 26 de la citada Ley establecen:

- El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos.

- Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

- Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

- A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que

contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

- Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado.

La Ley sigue exponiendo unas condiciones generales para la práctica de las notificaciones:

1. Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios⁸.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.

2. En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.

b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

3. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

4. En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en

⁸ En el supuesto de la Administración Local se realizará a través de las ordenanzas locales y en concreto en el ámbito tributario mediante las ordenanzas fiscales generales gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales a las que se refiere el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

6. Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

7. Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar.

2.2.1. Notificaciones electrónicas.

El Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, destaca la singularidad y relevancia de la incorporación del régimen obligatorio para determinados colectivos del sistema de notificaciones electrónicas, de extraordinarias ventajas para la propia Administración (de eficacia y económicas) y para el propio ciudadano (proximidad de la Administración, celeridad y comodidad básicamente): “Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del

Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada.”

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

Se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Se entenderá cumplida la obligación con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso⁹.

2.2.2. Notificaciones en papel.

En tanto se universalice el sistema de notificación electrónica, última finalidad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debe mantenerse el régimen de notificaciones en papel aun cuando con novedades en relación con la pretérita regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, fundamentalmente con la incorporación de unos tramos de horarios de

⁹ Expuesto en el artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

notificaciones y, de otro lado, en lo que se refiere a la edad mínima (catorce años) para la persona que puede hacerse cargo de la notificación:

1. Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

2. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá a realizar la notificación por anuncios en el BOE.

3. Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos¹⁰.

2.2.3. Las publicaciones de anuncios.

Tal y como se hizo mediante los artículos 25 y 26 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (ya derogada) y del artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se mantiene como preceptiva publicación en el supuesto de

¹⁰ Artículo 42 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

notificaciones infructuosas el Boletín Oficial del Estado para la totalidad de las Administraciones Públicas.

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

2.3. Los principios de buena regulación y planificación normativa aplicados a las ordenanzas fiscales.

Otra de las novedades significativas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, hace referencia a los principios de buena regulación y planificación normativa, que, en lo que se refiere a la capacidad regulatoria tributaria local, afecta directamente a las ordenanzas fiscales¹¹.

El marco normativo de las Ordenanzas fiscales locales continúa el siguiente esquema:

¹¹ El Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, destaca su importancia: “Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement»”.

A) Artículo 31 de la Constitución:

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

B) Artículo 133 de la Constitución:

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.
2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.
4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

C) Artículo 137 de la Constitución:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

D) Artículo 140 de la Constitución:

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena.

E) Artículo 142 de la Constitución:

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 y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

E) Artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:

1. Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.

2. La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.

3. Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

F) Artículo 9º Carta Europea de Autonomía Local:

1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.
2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.
3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.

G) Artículos 12, y 15 a 19 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:

1. 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.
2. 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 normativa.

No obstante lo anterior en el contenido y elaboración de tales ordenanzas fiscales deben tenerse en cuenta las prescripciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

2.3.1. Principios de buena regulación.

En el ejercicio de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica,

transparencia, y eficiencia. En el preámbulo de proyectos de ordenanzas quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios¹².

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.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, 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.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

¹² Al respecto resulta de extraordinario interés: MENÉNDEZ ALONSO, J.M. La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local; El Consultor de los Ayuntamientos, nº 22. Quincena del 30 Noviembre al 14 de Diciembre de 2016.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

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 el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

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 sostenibilidad financiera.

Además se establece una evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación:

1. 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.

El resultado de la evaluación 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.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán 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.

En cuanto a su publicidad, las ordenanzas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables¹³.

2.3.2. Planificación normativa.

Anualmente, la Entidad Local hará público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas 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 Transparencia¹⁴.

2.3.3. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de ordenanza fiscal, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente

¹³ Contenidos en los artículos 129 y 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

¹⁴ Artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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.

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 vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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.

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 aquella¹⁵.

¹⁵ Recogido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que debe implantarse en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, previo al acuerdo provisional al que se refiere el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

