

LA INSEGURIDAD JURÍDICA PUESTA AL SERVICIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES A LA HORA DE TRAMITAR LAS ORDENANZAS

Francisco ROMERO ALCÁNTARA
Exletrado del Ayuntamiento de Málaga

SUMARIO:

1. PREÁMBULO.
2. SOBRE LA FORMA DE EJECUTAR UN REQUERIMIENTO DE ANULACIÓN, SOBRE LA FALTA DE ADECUACIÓN DE LA FORMALIDAD DE LA AUDIENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL, Y SOBRE LA INCONSISTENCIA DE UN PLAZO DE “VACATIO” PARA QUE PUEDA ENTRAR EN VIGOR UNA ORDENANZA
 - 1º. Sobre la forma de ejecutar un requerimiento de anulación por parte de la Administración del Estado, o, en su caso, de la Comunidad Autónoma
 - 2º. Sobre la falta de adecuación de la formalidad de la audiencia en la tramitación de una disposición general
 - 3º. Sobre la inconsistencia de un plazo de “vacatio” para que pueda entrar en vigor una ordenanza
3. SOBRE LA EXIGENCIA DE LA CONSULTA PREVIA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS ORDENANZAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
4. CONCLUSIONES

1. PREÁMBULO.

El poder normativo de las entidades territoriales locales, como son los municipios, las provincias y las islas, es inherente a la autonomía local garantizada por la Constitución, sin embargo, a pesar de su importancia, la regulación de su ejercicio es excesivamente exigua. Como decía Pedro Aparicio (Alcalde de Málaga 1979-1995), al ser el municipio la terminal sensible del Estado, resulta lógico que a medida que el ordenamiento se vaya acercando a dicha “estación términi” se vaya haciendo más disperso, pues los poderes públicos no suelen ocuparse especialmente del ámbito municipal, a pesar de que sea el más cercano al ciudadano. Ni siquiera fueron adoptados todos los reglamentos ejecutivos que precedieron a la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), a sus propias determinaciones, a pesar del mandato contemplado en su Disposición Final 1ª.

En este contexto, cuando el art. 49 de la LRBRL se refiere a la tramitación de las ordenanzas, que deberá hacerse extensible también a los reglamentos, aunque el referido precepto no los mencione, sienta unas reglas mínimas que deben ser cumplidas por todas las Administraciones Locales, dada su naturaleza de legislación básica, por lo que debemos entender que se desplaza su desarrollo al dictado de las correspondientes normas reglamentarias. En este aspecto, ni el Texto Refundido (RDLeg. 781/1986) y ni tampoco el R.O.F. (RD 2568/1986) nos ofrecen respuesta alguna, por lo que dicha insuficiencia debe ser cubierta por las decisiones que a tal respecto dicten los tribunales o los testimonios de una prolífica doctrina científica.

Esta es la causa principal del presente comentario, en donde analizamos algunas de las interrogantes que suelen plantear los operadores del derecho, para el caso, los funcionarios de las Corporaciones Locales, a la hora de tramitar los procedimientos de aprobación, ya sea de las ordenanzas o los reglamentos, que deban tramitarse por la vía del referido art. 49, ya que las ordenanzas fiscales, o, en su caso, los presupuestos, tienen sus propias normas, que son las que se reflejan en la LHL (hoy RDLeg. 2/2004).

Nuestro análisis se centra en tres cuestiones, que consideramos de máxima actualidad, como son las relacionadas con la forma de ejecutar los requerimientos de anulación de tales disposiciones por parte de la Administración del Estado o, en su caso, por la respectiva Comunidad Autónoma; con el significado del trámite de audiencia al que deben someterse las disposiciones tramitadas por la vía del citado art. 49 de la LRBRL; y con la problemática generada por la entrada en vigor de tales disposiciones, al exigirse un plazo de “vacatio” de quince días, a diferencia de lo que sucede con las ordenanzas fiscales, en cuyo caso, entran en vigor una vez publicadas en el diario oficial correspondiente, tras ser aprobadas definitivamente. A ello, debemos sumar la incidencia que supone en la tramitación de las citadas disposiciones los preceptos que introduce la LPAC (Título VI) sobre los procedimientos de elaboración de las mismas.

Advertimos que las cuestiones que analizamos no son las únicas, pues también podríamos haber tratado otras tantas cuestiones, como la de la problemática suscitada con la legitimación a fin de comparecer en el trámite de exposición pública, o la relacionada con el cómputo de los plazos cuando los anuncios de exposición pública no son coincidentes, o con la forma de llevar a cabo el ajuste de los actos de aplicación al tener que adecuarse los mismos a los términos de una sentencia anulatoria, o la del arduo problema de la retroactividad de las ordenanzas, o, incluso, la de la posibilidad de imponer sanciones a través de una ordenanza, etc.

Tratemos, por tanto, de los interrogantes a los que nos hemos referido anteriormente.

2. SOBRE LA FORMA DE EJECUTAR UN REQUERIMIENTO DE ANULACIÓN, SOBRE LA FALTA DE ADECUACIÓN DE LA FORMALIDAD DE LA AUDIENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL, Y SOBRE LA INCONSISTENCIA DE UN PLAZO DE “VACATIO” PARA QUE PUEDA ENTRAR EN VIGOR UNA ORDENANZA

1º. Sobre la forma de ejecutar un requerimiento de anulación por parte de la Administración del Estado, o, en su caso, de la Comunidad Autónoma

En cuanto a esta cuestión que se nos plantea, referente al requerimiento de anulación contemplado en el art. 65.1 de la LRBRL, la problemática consiste en responder al siguiente interrogante: ¿deberá llevarse a cabo la ejecución de un acto o de una disposición general mediante la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio, conforme al art. 106 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) o podrá realizarse sin tener que proceder al ejercicio de la citada potestad?

En relación a este interrogante, debemos destacar el exiguo plazo de un mes que se confiere a la entidad local por parte del citado art. 65.2 de la LRBRL para que lleve a cabo la anulación del acto, o en su caso, de la disposición general, cuando el artículo 106 de la LPAC atribuye el plazo de seis meses para poder revisarlo de oficio. Está fuera de toda duda que en el plazo de un mes no se puede ejecutar la revisión de tales actuaciones, debido a los trámites que deben practicarse, entre los que se encuentra el preceptivo dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la respectiva Comunidad Autónoma, en cuyo caso, dice la Ley Orgánica 3/1980, con referencia al Consejo de Estado, que, con carácter general, se emitirá aquel en el plazo de dos meses.

Por tanto, consideramos que el requerimiento de anulación ya sea por parte del Estado, o, en su caso, por la respectiva Comunidad Autónoma, en el contexto en que se realiza, debe concebirse de forma semejante al que se prevé en el art. 44 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al decir que: “En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No

obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.”

La citada interpretación se ajusta a las exigencias temporales del citado art. 65.2 y es adecuada al espíritu y finalidad de la norma, como así lo exige el art. 3 del Código Civil.

Existen pronunciamientos judiciales que avalan la citada postura, concretamente, en la STS, de 20 de octubre de 2005, se viene a decir que el procedimiento administrativo contemplado en el citado precepto viene a representar un modo de recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa, siempre que la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas actúen en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de denunciar la infracción del ordenamiento jurídico que ha sido cometida por la entidad local. En semejantes términos se pronuncia el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (dictamen 12/2008, de 15 de octubre), o, el Consejo Consultivo de Andalucía (dictamen 123/2017, de 8 de marzo), habiendo declarado este último que: “Estos requerimientos, cuyo cauce procedimental no ha sido especificado por el legislador, dejan a salvo el procedimiento de revisión de oficio del artículo 102 de la Ley 30/1992 (hoy art. 106 de la Ley 39/2015), que igualmente persigue la declaración de nulidad, siendo patente la diferencia entre plazos para su ejercicio o para entender desestimado el requerimiento. (...)”.

Así pues, e nuestra opinión, en caso de que la entidad local secundase el requerimiento y procediera a la anulación de un acto o disposición general, éste deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de un mes, conforme al art. 65.1 de la LRBRL, a contar desde la fecha en que se produjo la intimación por parte de cualquiera de las citadas Administraciones, no siendo necesario, por tanto, la incoación de un procedimiento de revisión de oficio para dejar sin efecto el acto o disposición en cuestión.

2º. Sobre la falta de adecuación de la formalidad de la audiencia en la tramitación de una disposición general

En este caso, la cuestión consiste en responder a la pregunta sobre si la exposición pública a la que debe someterse una ordenanza, una vez aprobada inicialmente, requiere el cumplimiento de los dos requisitos exigidos por el citado art. 49 de la LRBRL, en cuanto a la observancia de los trámites de información pública y el de audiencia a los interesados, o, basta tan solo con la aplicación del primero.

Nos sorprende, en primer lugar, que tanto en el caso de las ordenanzas fiscales como en el de los presupuestos locales se suprimiera la exigencia del citado trámite de audiencia, bastando, por tanto, con la observancia del trámite de información pública, conforme al art. 17.2 del RDLeg. 2/2004 (LHL), en referencia a las ordenanzas locales, o, art. 169.1, si se trata de los presupuestos de las citadas entidades, y, que, sin embargo, se mantuviera el referido trámite de audiencia en el caso de las ordenanzas o reglamentos tramitados por la vía del citado art. 49. Se trata de una exigencia excesivamente rigorista, por no decir desproporcionada, salvo que los citados “interesados” tuviesen una legitimidad específica con relación a las determinaciones de la propia ordenanza.

Si analizamos esta cuestión desde un punto de vista formal, llevarla a cabo obligaría a la entidad local no solo a publicar el anuncio de información pública en el diario oficial correspondiente, sino también a notificar a cada uno de los vecinos del término municipal. Como ello no sería posible, el término de “interesados” debería interpretarse en sus propios términos, que son los del art. 4 de la Ley 39/2015 (LPAC), en el sentido de que tan solo lo serían aquellas personas que estuvieran concernidas específicamente por lo que se dice en la ordenanza, o, en su caso, aquellas entidades afectadas por la misma, pues, de otra forma, no sería de recibo tener que conferir dicho trámite a la totalidad de los residentes.

Se debe añadir que la necesidad de la notificación personal solventando el trámite de audiencia durante el curso del procedimiento de elaboración de la ordenanza no es defendida por la jurisprudencia, toda vez que al tratarse de una disposición general los interesados representan a toda la colectividad afectada por su ámbito de aplicación, de

aquí que se sostenga que basta con la observancia del trámite de la información pública para cumplimentar las exigencias del referido art. 49.

No obstante, existen pronunciamientos judiciales por los cuales se considera viable la concesión del citado trámite de audiencia cuando existan en el procedimiento personas específicamente concernidas por lo que se diga en la disposición. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de junio de 1994, ya señalaba que: “la expresión “audiencia de los interesados”, obliga no sólo a la normal publicación oficial del acuerdo de apertura del trámite de información pública, sino también a efectuar una notificación individual (art. 194 del ROF) en todos aquellos casos en que existan afectados o interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración, para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos. No pudiendo ser tales, una categoría completa de personas (todos los contribuyentes inscritos en el padrón del Impuesto sobre Actividades Económicas, por ejemplo).” En el mismo sentido, podemos citar la Sentencia 1066/2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la CCAA de Valencia, en donde se analiza la presente problemática, pues ante las alegaciones de la entidad local en el proceso judicial pretendiendo considerar implícito el citado trámite de audiencia en el de información pública, se declara que: “La postura jurídica que mantiene el Ayuntamiento no casa con el texto normativo aplicable: «b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias» (artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local)», afirmando el órgano judicial que «este artículo establece, sin mayores dudas interpretativas, que junto y de forma simultánea: «... y»- con la publicación del acuerdo de aprobación inicial de la Ordenanza por el Pleno municipal, es preciso notificar, con carácter singular, específico, dicha resolución a quienes rellenen el concepto de «interesados». La comunicación a los interesados tiene que ver o se adscribe con el procedimiento de tramitación de una norma.” Y se justifica este trámite en el caso específico que se contempla en la litis por el hecho de que: “no sólo se trata de dar audiencia individualizada a unos interesados, sino para que puedan reaccionar frente a unas modificaciones propuestas de trascendencia, porque en realidad suponen modificaciones de carácter contractual, y no

materia propia de Ordenanza.” En este caso, se trataba de una disposición reguladora de los puestos en un mercado municipal, por lo que adquieren una legitimidad específica en el procedimiento, aquellos que fuesen ocupantes de los mismos, en su calidad de concesionarios, de aquí que se les deba ofrecer el citado trámite de audiencia.

Esta problemática también se ha suscitado respecto de los reglamentos orgánicos, pues, en la mayoría de los casos, la observancia de los citados requisitos formales serían innecesarios, al no afectar a intereses de terceros, sin embargo, esta circunstancia no excluye, sin más, su sometimiento a los trámites de audiencia e información pública, pues, pueden existir razones que lo hagan aconsejable, ya que pueden resultar afectados intereses de terceras personas, por ejemplo, en el caso de los reglamentos de participación ciudadana, los cuales, conforme al art. 123.1.c) de la LRBRL, tienen la consideración de reglamentos orgánicos.

Por estas razones, el Tribunal Supremo, en sentencia de 27 de mayo de 2002, ha declarado 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.”

Se debe recordar que el citado Tribunal, en sentencia de fecha 13 noviembre 2000, al referirse al procedimiento de elaboración de los reglamentos, declaró que constituye un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria, y, por tanto, su observancia tiene un carácter "ad solemnitatem", de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte.

Para una mayor aclaración podríamos añadir que los citados trámites de audiencia y de información pública se proyectan en dos direcciones distintas, pues, según la doctrina, la audiencia tendría una finalidad defensiva de un interés particular, mientras que la información pública es un medio de participación ciudadana, en cuyo caso, las manifestaciones que se viertan no tienen por qué ceñirse a cuestiones de legalidad, sino que pueden extenderse a aspectos de oportunidad. La citada distinción se aprecia

claramente en el trámite de información pública contemplado en el art. 83.3 de la LPAC, cuando señala que: "...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." A subrayar que la participación en dicho trámite, está referida a los actos administrativos, pero no a las disposiciones generales.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la incomparecencia en el trámite de información pública al que se someten las citadas disposiciones generales no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento, para el caso, el recurso contencioso-administrativo. A tal efecto, podemos traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de febrero de 2004 (EDJ 7313), en donde se afirma que: "La jurisprudencia es unánime en considerar que los particulares titulares de un interés legítimo están legitimados para la impugnación directa de los Reglamentos, aun cuando no sean necesarios para su aplicación actos de requerimiento o sujeción individual. En consonancia con ello, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa prescinde de esas restricciones de la legitimación que puede hoy considerarse como una reliquia del pasado".

Así pues, a modo de conclusión, la observancia del citado trámite de audiencia debería conferirse cuando existan personas directamente concernidas por lo que se regula en la disposición general, cuestión, que resultará, en algunos casos, difícil de discernir, dada la inmensa casuística que pueda ofrecer las diferentes clases de destinatarios afectados por aquella. Lo adecuado debería haber sido, como decíamos al principio, eliminar dicho trámite, tal como se hizo con relación a las ordenanzas fiscales y los presupuestos y hacerlo extensivo a todas las ordenanzas y reglamentos, pues, en definitiva, los interesados representan, como ya hemos observado, a toda la colectividad.

3º. Sobre la inconsistencia de un plazo de “vacatio” para que pueda entrar en vigor una ordenanza

El citado aplazamiento se debe a la exigencia del art. 70.2 de la LRBRL al declarar que: “Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.” Como vemos, el transcurso de los citados quince días para que una ordenanza desencadene efectos, no será aplicable cuando se trate de las ordenanzas fiscales o de los propios presupuestos locales, en cuyo caso, entran en vigor, una vez publicados íntegramente en el correspondiente diario oficial si se trata de las ordenanzas fiscales (art. 17.4 del RDLeg. 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la LHL), o, reducido por capítulos si se trata de los presupuestos (art. 169 de dicha Ley).

Esta discriminación se debe al hecho de que cuando se eliminó la citada exigencia por parte de la citada Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el legislador no tuvo en cuenta hacerla extensiva a las demás ordenanzas, por lo que de haberlo hecho, se hubiese evitado la problemática que ahora estamos comentando.

La citada exigencia limitada a las ordenanzas y reglamentos que se tramiten por la vía del art. 49 de la LRBRL, produce una inevitable inseguridad jurídica no solo para los operadores del derecho, sino para cualquier ciudadano, pues para conocer el “dies a quo” de la entrada en vigor de la disposición sería necesario que se compareciera en las dependencias de la Administración que las aprobó, a fin de poder conocer, previa vista del expediente en cuestión, la fecha exacta de la recepción del acuerdo por parte de ambas Administraciones.

Para evitar esta incertidumbre, en cierto modo, surrealista, lo lógico sería que la Corporación cumplimentase previamente el citado requisito, para después, una vez

consumado el plazo de los citados quince días, publicar el texto íntegro de la ordenanza. De esta forma, desaparecerían las dudas acerca de su entrada en vigor, ya que se ajustaría su vigencia a lo que se señala en el art. 107 de la LRBRL, el cual al referirse a las ordenanzas fiscales señala que las mismas comenzarán a aplicarse en el momento de su publicación definitiva en el «Boletín Oficial» de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, salvo que se señalase otra fecha.

3. SOBRE LA EXIGENCIA DE LA CONSULTA PREVIA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS ORDENANZAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

No debemos terminar este comentario sin hacer referencia, como decíamos al principio, a las normas que se introducen en la LPAC sobre los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, en cuyo caso, al igual que nos sucede con las que dedica la legislación básica de régimen local, debido a su carácter escueto e impreciso, las contempladas en el Título VI de la citada Ley, con la finalidad de establecer un régimen común aplicable a todas las Administraciones Públicas, también nos produce una cierta perplejidad.

Vamos a referirnos exclusivamente al trámite introducido en el art. 133 de la citada Ley, sobre la exigencia de tener que efectuar una consulta previa antes de proceder a la elaboración de la disposición, a fin de pulsarse la opinión de los ciudadanos acerca de cualquier iniciativa reglamentaria, pues, los trámites adicionales que se incluyen en el citado precepto, como los de audiencia e información pública, ya están previstos en las propias normas de régimen local y además fueron tachados de inconstitucionales (STC 55/2018) al ser considerados contrarios al orden constitucional de competencias. Además, como sostiene José María Jiménez Alonso, las leyes estatales, de carácter orgánico u ordinario, ignoraron las normas de participación pública que ya existían en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, creando, como dice el citado autor “un paso innecesario que será objeto de conflictos jurisprudenciales con incierto resultado.”

En concordancia con lo expuesto, y centrándonos, por tanto, en el análisis del citado trámite de la consulta previa, debemos subrayar, en primer lugar, que el inciso del citado art. 133.1 al decir que: “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”, se salvó de la citada tacha de inconstitucionalidad, al considerarse que respondía a la exigencia del art. 105 a) de la Constitución, y, además, era ajustado al orden de competencias.

En segundo lugar, también debemos destacar que la citada consulta previa se emplaza en un momento en que ni siquiera existe un esbozo de la futura disposición, ya que lo que se pretende es recabar opiniones y aportaciones de los interesados en orden a una iniciativa reglamentaria, que ni siquiera ha llegado a tener un contenido propio.

En tercer lugar, el propio Tribunal Constitucional ha validado este trámite consultivo al diferenciarlo de los de audiencia e información pública, por lo que la citada consulta previa al tener una naturaleza jurídica diferente no puede ser suplida por los posteriores trámites de audiencia o información pública.

Sin embargo, a pesar de la constitucionalidad del referido precepto, el Tribunal Supremo, en sentencia, de 31 de enero de 2023, declaró que la consulta previa, en el caso de las ordenanzas fiscales, al constituir estas últimas un procedimiento especial por razón de la materia, no era susceptible de ser aplicada a tales ordenanzas, pues al tener estas su propia regulación (arts. 15 a 19 de la LHL) deberían regirse por sus normas específicas, siendo, por tanto, de aplicación la Disposición Adicional 1ª de la LPAC que dice lo siguiente: “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.”

Lo mismo sucede con las normas urbanísticas, pues en el caso de la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, cuya regulación corresponde a la legislación autonómica, conforme al art. 148.1.3 de la Constitución, que se ocupan de forma pormenorizada de tales procedimientos, lo que supone, por razón de la materia, un desplazamiento de los trámites previstos en la LPAC a favor de la legislación autonómica.

Por lo expuesto, si los citados argumentos son los mismos que fueron utilizados por el Tribunal Supremo para declarar que la consulta previa no era susceptible de ser aplicada a las ordenanzas fiscales, era de esperar que esta interpretación fuese extensible también a las normas de tramitación del planeamiento urbanístico, como así fue, al declarar el Tribunal Supremo, por sentencia dictada el 6 de febrero de 2023, que tales trámites se regirán por sus leyes especiales.

Por lo expuesto, nos surge la duda respecto a si el procedimiento de aprobación de las ordenanzas contemplado en el art. 49 de la LRBRL pudiera ser considerado como un procedimiento específico por razón de la materia, en cuyo caso, sería también de aplicación la referida Disposición Adicional 1ª de la LPAC, o si, por el contrario, se trata de un precepto por el que se establecen unas reglas mínimas que deben ser observadas por las diferentes entidades locales a la hora de tramitar los procedimientos para la aprobación de sus ordenanzas, o, en su caso, reglamentos.

En nuestra modesta opinión, si es la propia LRBRL la que previene en su art. 111 que la tramitación de las ordenanzas fiscales se regirá por sus normas específicas, que son las propias de la citada LHL, frente a la regulación general de la potestad reglamentaria local contemplada en el tan referido art. 49 de la citada Ley Básica, se puede deducir de ello que lo que fija este último precepto es un marco normativo general, por el que se establecen unas mínimas exigencias, como son las de su aprobación inicial por parte del Pleno de la Corporación, su sometimiento posterior a los trámites de información pública y audiencia y su aprobación definitiva, tras la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo, si las hubiera. De ello se desprende que no se trata de un procedimiento administrativo regulado en una ley especial por razón de la materia, que es lo que exige la citada Disposición Adicional para justificar la no aplicación del art. 133.1 de la LPAC, sino de una norma general aplicable a todos los procedimientos de elaboración de ordenanzas y reglamentos.

En consecuencia, en tales procedimientos, antes de elaborarse el proyecto de ordenanza, debería conferirse el trámite de consulta pública al que hace referencia el art. 133.1 de la LP, la cual se sustanciará a través del portal web de la Administración

competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos añadir que no es difícil deducir de lo que hemos expuesto que la temática relacionada con la tramitación de las ordenanzas y reglamentos de las Corporaciones Locales por la vía genérica de la LRBRL es tan limitada que este ordenamiento es incapaz de ofrecernos una respuesta adecuada a las interrogantes que hemos planteado en el presente comentario, ni siquiera el Texto Refundido o el propio ROF arrojan novedad alguna al respecto, pues la primera norma legislativa no hace más que remitirse a lo establecido en el tan citado art. 49 de la LRBRL, mientras que la norma reglamentaria, ya desfasada, la única previsión que contempla es la de que los Ayuntamientos capitales de Provincia o de más de 50.000 habitantes, así como las Diputaciones Provinciales, deberán publicar al menos una vez al trimestre, un Boletín de información municipal o provincial, donde se inserte un extracto de todos los acuerdos y resoluciones adoptados y, además, cuando sea obligatoria la divulgación conforme a la LRBRL.

Por lo expuesto, la citada legislación de mínimos no responde a las exigencias que demandan las Corporaciones Locales cuando ponen al servicio de la ciudadanía el ejercicio de su potestad reglamentaria, ni siquiera se ajusta a los principios de “better regulation”, entre los cuales se encuentran, entre otros, el de la simplificación de las consultas públicas, la transparencia y la sencillez, a fin de garantizar la calidad de las normas y asegurar que responden a las necesidades de la sociedad.

Por ello, convendría establecer una nueva regulación que tuviera en cuenta las recientes modificaciones normativas y respondiese a los retos actuales, recogiendo los principios a los que han de ajustarse la Administración titular de la citada potestad reglamentaria a la hora de elaborar sus propias disposiciones generales.