

LAS DOS VERTIENTES DE LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA

*Tesorero Adjunto del Patronato de Recaudación Provincial de la
Diputación de Málaga*

SUMARIO:

1. La función de Asistencia: Características.
 - 1.1. Estructura de la Administración local.
 - 1.2. La función de asistencia en perspectiva: el derecho comparado.
2. Sistematización de la labor de asistencia.
 - 2.1. Sistematización de la normativa: La asistencia técnica, económica y material.
 - 2.2. Las dos vertientes actuales: la asistencia (técnica y económica) y la prestación de servicios especializados.
3. La prestación de servicios especializados: obligaciones mínimas.
4. La cooperación jurídica, económica y técnica: obligaciones mínimas.
5. Conclusiones.

1.-LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA: CARACTERÍSTICAS

1.1.-Estructura de la Administración local.

Prescindiendo de regímenes especiales¹ la estructura básica de nuestra Administración local contempla dos entidades: el municipio y la provincia, cuya administración y gobierno corresponden, respectivamente, al Ayuntamiento y a la Diputación provincial. Ambas son consideradas Entidades Locales territoriales y conforman, tal y como establecía el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local,

¹ Los regímenes especiales contemplados en la propia Constitución son los regímenes forales, los Consejos y Cabildos insulares de las Islas Baleares y Canarias, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Comunidades Autónomas Uniprovinciales.

“un único nivel de gobierno local”, es decir, que los objetivos de ambas entidades deben de ser los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, la consideración y el reparto de funciones entre el municipio y la provincia es muy diferente. Así:

-El municipio es considerado la entidad básica de la Administración Local al que corresponden la práctica totalidad de competencias materiales propias locales. Esta consideración deriva de la noción iusnaturalista de municipio instaurado en toda Europa por la Revolución Francesa, considerándolo como una unidad natural de convivencia anterior al propio Estado. De esa concepción deriva el concepto de autonomía local y el haz de competencias materiales que le corresponden en la legislación. Sin embargo, el municipio así considerado resulta, en la mayoría de los casos una entidad de escaso tamaño y capacidad por lo que no puede prestar determinados servicios por sí solo y necesita el apoyo de administraciones superiores.

-Por el contrario, la provincia es considerada como una agrupación de municipios cuyos intereses no pueden ser diferentes de los municipios que la forman (STC 82/2020, de 15 de julio). De esta manera, sus competencias son básicamente instrumentales (no materiales) y se concretan en el apoyo jurídico, económico y técnico a los municipios para garantizar la efectividad de sus competencias materiales supliendo esa escasa capacidad. Es decir, la función de asistencia que es objeto de nuestro análisis.

1.2. La función de asistencia en perspectiva: el derecho comparado.

Resumiendo, en palabras comunes, a la Diputación corresponde el apoyo a los municipios para suplir su escasa capacidad económica y de gestión. Pero, para entender esa función de asistencia, parece conveniente ponerla en perspectiva, lo que podemos hacer, primero, planteando una serie de preguntas:

1ª La primera pregunta es obligada dado que fue objeto de debate político hasta hace poco: ¿esa función de asistencia es necesaria? ¿sobran las Diputaciones provinciales?

2ª Si la labor de asistencia supone el apoyo a los municipios, ¿qué nivel de asistencia necesitan nuestros municipios? ¿tienen mucha capacidad o poca capacidad?

3ª ¿Son los municipios similares en todos los territorios de España o hay diferencia entre ellos? Porque esto condicionará la función de asistencia en cada región.

4ª ¿Hasta dónde llega esa función de asistencia? ¿Es un simple apoyo a la actuación del municipio?, o, como dice la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ¿tiene que “Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”? En el primer caso, habría que delimitar concretamente su ámbito de actuación, en el segundo se convertiría en una actividad conceptualmente infinita.

5ª ¿Hasta qué nivel de población se debe prestar asistencia? Con carácter general se establece que será hasta los 20.000 habitantes, pero entonces, ¿qué relación debe tener la Diputación provincial con los municipios de más población que la señalada?

Vamos a intentar responder a las preguntas una a una en lo que podamos.

1ª ¿Sobran las Diputaciones?

Si examinamos el derecho comparado vemos que el esquema básico existente en España es el predominante en el resto de países del continente europeo. Es decir, una entidad municipal y una entidad supramunicipal. Así, en la mayoría de los mismos existe un segundo nivel de gobierno², tal y como podemos ver en la siguiente tabla. Además, dicho nivel de gobierno, en 17 casos, tiene funciones administrativas propias diferentes de las municipales (GIANLUCA GARDINI, 2022).

2 La verdadera alternativa a este esquema se produce en el Reino Unido (parte de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte). Allí existe una autoridad unitaria a la que corresponden la práctica totalidad de las competencias locales, si bien su tamaño y población se asemeja más a un ente supramunicipal que a un municipio. En Escocia existen 32 autoridades unitarias, teniendo la de menor población más de 20.000 habitantes y una media de alrededor de 170.000 habitantes. Gales e Irlanda del Norte cuentan, respectivamente con 22 y 11 autoridades locales unitarias respectivamente, con lo cual en función de su población la media de, aproximadamente, 142.000 y 171.000 habitantes. En Inglaterra, sin embargo, no se consideró conveniente establecer el sistema de autoridades unitarias (single tier system) en todo el territorio y, en muchos de ellos, existen dos niveles de gobierno (two-tier system).

PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES	PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES
Alemania	439 Kreise	Irlanda	29 County councils
Bélgica	10 Provincias	Italia	110 Provincias
Francia	101 Departamentos	Inglaterra	27 County Councils
Holanda	12 Provincias	Suecia	21 Condados
Lituania	10 Provincias	Eslovenia	12 Regiones
Finlandia	19 Regiones y 70 subregiones	Rumanía	41 Distritos
Polonia	380 Comarcas	Eslovaquia	8 Regiones
Croacia	21 Condados	Chequia	14 Regiones
Hungría	19 Provincias		

En todo caso, las funciones que asumen estos entes intermedios son diferentes según las características del Estado³, pero en general, realizan funciones de apoyo a los municipios, es decir, funciones de asistencia⁴. Sin embargo, esa función de asistencia también depende del tamaño de los municipios. Así, a mayor tamaño de los municipios, la labor de asistencia será menos importante y, a menor tamaño de los municipios, las necesidades de asistencia serán mayores.

2ª Tamaño de los municipios en España.

Si examinamos el tamaño de los municipios de nuestro país y lo comparamos con el del resto de países europeos, vemos que el tamaño de nuestros municipios es de los más reducidos de Europa, tal y como puede verse más abajo. Analizados los municipios de 27 países europeos, España ocupa el puesto 22 si los ordenamos de mayor a menor población media por municipio.

3 A destacar la similitud de las funciones del Kreis alemán con las Diputaciones provinciales españolas, sobre todo después de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local cuya regulación parece inspirada en la alemana.

4 Nuevamente la gran diferencia se produce en el mundo anglosajón (parte de Inglaterra e Irlanda) donde los County Councils asumen la gestión de la mayoría de los servicios locales.

N.º	Estado	N.º de Municipios	Población media	N.º	Estado	N.º de Municipios	Población media
1	Dinamarca	98	60.537	15	Eslovenia	212	9.985
2	Irlanda	95	54.677	16	Malta	68	7.971
3	Países Bajos	338	52.696	17	Alemania	10.789	7.819
4	Lituania	60	47.621	18	Italia	7.901	7.449
5	Suecia	290	36.281	19	Croacia	556	6.926
6	Portugal	308	33.985	20	Rumania	2.951	6.456
7	Grecia	325	31.982	21	Luxemburgo	105	6.293
8	Chipre	33	27.900	22	España	8.132	5.910
9	Bulgaria	264	24.423	23	Austria	2.091	4.354
10	Bélgica	589	19.956	24	Hungría	3.152	3.045
11	Finlandia	309	18.006	25	Eslovaquia	2.890	1.878
12	Estonia	79	17.289,67	26	Francia	36.527	1.864
13	Letonia	119	15.823,60	27	Chequia	6.249	1.733
14	Polonia	2.478	14.832,02				

La razón de ello es que a mediados del siglo XX la mayoría de los países europeos realizaron procesos de fusión de municipios cuya razón de ser, al contrario de lo que pudiera suponerse, fue la mejor prestación de los servicios derivados del Estado de Bienestar⁵. Efectivamente, el último impulso de fusión de municipios, que surgió en el contexto de la crisis económica iniciada en el año 2007 y la ulterior crisis de deuda, se introdujo como una fórmula de reducir el gasto público. Sin embargo, no fue esa la finalidad de las reducciones de municipios realizadas en el Norte de Europa durante el

⁵ Estas fusiones se realizaron mayormente en los países del Norte de Europa por lo que Hubert Heinelt la denominó Estrategia del Norte para luchar contra el inframunicipalismo. Por contraposición a ella, se denominó Estrategia del Sur, a las actuaciones de los países del sur de Europa, basada en la creación de entidades ad hoc para la prestación en común de servicios por los municipios (Mancomunidades, etcétera)

pasado siglo. Con la llegada del Estado del Bienestar y el principio de proximidad se observó que la estructura existente de pequeños municipios no era eficiente para la prestación de estos servicios, motivo por el cual se produjeron procesos de fusión en casi todos los países de Europa. Procesos de fusión que, en muchos casos, se produjeron en varias fases o de forma continua en el tiempo, es decir, más que un proceso era (o es) una política pública como otras.

Siguiendo a Ortega Gutiérrez (2023) algunos de los procesos de fusión fueron los siguientes:

PAÍS	AÑO INICIO PROCESO	N.º MUNICIPIOS	AÑO FINAL PROCESO	N.º MUNICIPIOS
Alemania	1950	24.272	1978	10.789
Suecia	1943	2.414	2010	290
Dinamarca	1960	1.389	2010	98
Bélgica	1961	2.663	2010	589
Grecia	1997	5.895	2011	325

Estos procesos no se produjeron en España, dado que simplemente no existía Estado del Bienestar en aquella época y, con la llegada de la democracia, el debate de la estructura del Estado se centró en el desarrollo de las CCAA. Finalmente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) trató de incentivar las fusiones por motivos económicos, pero hasta la fecha han sido anecdóticas.

3ª Diferencias entre los territorios de España.

Otra cuestión es la existencia de las diferencias territoriales en España. Efectivamente, tanto por cuestiones geográficas, demográficas, socioeconómicas e históricas, los municipios de las regiones de España presentan muchas diferencias como puede verse en la siguiente tabla. Esas diferencias existentes entre regiones también deben suponer la existencia de labores de asistencia diferentes. Así, este es uno de los

motivos, aunque no el único, por el que la actividad de las Diputaciones provinciales difiere tanto entre ellas.

NOMBRE	POBLACIÓN/MUNICIPIO	NOMBRE	POBLACIÓN/MUNICIPIO
Castilla León	1.060	País Vasco	8.821
Aragón	1.814	C. Valenciana	9.332
La Rioja	1.837	Andalucía	10.793
Castilla-La Mancha	2.230	Asturias	12.972
Navarra	2.432	Baleares	17.508
Extremadura	2.731	Canarias	24.693
Cantabria	5.730	Madrid	28.258
Cataluña	8.198	Región de Murcia	33.744
Galicia	8.612		

4ª ¿Qué alcance debe tener la asistencia?, aquí surgen muchas más cuestiones:

La asistencia es una función “difusa”, en el sentido de que se puede entender como un apoyo puntual, o como una garantía de la prestación del servicio. Si examinamos la regulación de la asistencia está plagada de conceptos indeterminados e interpretables como “cooperación”, “apoyo” o “asistencia” cuyos límites están lejos de estar claros.

Aparte de ello, en los entes instrumentales existe especialmente el peligro del denominado efecto zoo (Wallace Oates), es decir, la tendencia de estas entidades a realizar nuevas actividades y prestar nuevos servicios no existentes hasta ese momento, y que son accesorios, pero crecen hasta desdibujar la finalidad inicial de la institución. Este efecto zoo⁶ es otro de los motivos por los que las Diputaciones provinciales

⁶ En los entes instrumentales el efecto zoo se manifiesta con especial intensidad dado que no existe un control democrático directo por los ciudadanos, por ser la elección de los diputados indirecta y porque el coste se reparte entre

realizan actividades muy diferentes entre sí lo cual, además, era fomentado por la propia legislación dado que, hasta la LRSAL, no se establecían obligaciones concretas para las Diputaciones, de forma que esa cooperación y apoyo a los municipios era realizada por cada una como consideraba más conveniente⁷.

Se entiende que para contrarrestar este efecto zoo, la LRSAL estableció unas obligaciones mínimas de asistencia que deben de ser cumplidas por las Diputaciones. Sin embargo, dadas las enormes diferencias existentes entre los municipios de nuestro país, estas obligaciones son sólo un mínimo común denominador que debería ser completado por la legislación autonómica y por la normativa emanada de las propias Diputaciones.

5º Finalmente, existe el problema de los municipios que superan el umbral de asistencia de la Diputación que, en general, podemos cifrar en 20.000 habitantes. Ante el silencio normativo, ¿qué relación debe tener la Diputación con ellos? Estos municipios, en principio, están fuera del ámbito de la asistencia, sin embargo, sus concejales votan para la elección de los diputados provinciales y, de hecho, la Diputación les presta importantes servicios. Evidentemente, el servicio se presta a cambio de una contraprestación que es mayor, o debe ser mayor, en este tipo de municipios que en los municipios más pequeños (de menos de 20.000 habitantes). El peligro en este caso, sin embargo, es que el peso de los municipios de mayor tamaño condicione la prestación del servicio y, por ello, se olvide a los municipios pequeños que son a los que se les debe dar la asistencia. Parece evidente que la legislación no soluciona el problema de las relaciones de la Diputación con los municipios de más de 20.000 habitantes existiendo un vacío normativo importante.

En el derecho comparado, en diversos países, cuando los municipios superan determinada población dejan de formar parte de la correspondiente entidad supramunicipal. Así, por ejemplo, en Alemania, cuando el correspondiente Land

los contribuyentes de forma difusa. Es decir, no pagan impuestos que se relacionen directamente con las mayores actividades que realiza la entidad.

⁷ A mayor abundamiento, antes de la referida modificación existía como competencia propia de las Diputaciones el “fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia” lo que hacía que se diferenciase todavía más. El TC ya se había manifestado en que los intereses provinciales no son diferentes a los de los municipios que la forman y, finalmente, la LRSAL eliminó dicha competencia.

considera que un determinado municipio tiene capacidad suficiente para convertirse en una ciudad independiente, sale del ámbito del correspondiente Kreis. No existe una población específica u obligatoria para que se produzca este proceso, pero, conforme a las estadísticas, suele ocurrir cuando superan los 100.000 habitantes, que podemos usar como cifra de referencia.

2.-SISTEMATIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA.

2.1. Sistematización de la normativa: La asistencia técnica, económica y material

Con carácter general, históricamente, ni el legislador estatal ni el autonómico se ha preocupado demasiado de la función de asistencia. Hasta la LRSAL la regulación estatal era muy parca y no establecía obligaciones concretas. El legislador autonómico, en general, también fue muy parco en la regulación. Únicamente Galicia, Aragón y Andalucía se preocupan de establecer una regulación y, en el caso de las dos primeras, son regulaciones generalistas que datan de los años 90.

La regulación más actual y concreta, se halla en la Ley 50/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) que sistematiza la labor de asistencia y establece una serie de obligaciones para las Diputaciones provinciales andaluzas. La LAULA, de forma muy didáctica, sistematiza la función de asistencia en tres tipos:

1.-La asistencia técnica. Se trata de actuaciones de la Diputación en las que se apoya al municipio en el ámbito técnico. Es decir, aporta conocimiento, personal especializado o incluso elementos materiales a la actividad o servicios de un municipio (por ejemplo, elaboración de informes de asesoramiento, proyectos técnicos, informes técnicos, suministro de software, suministro de hardware o aparatos especializados, etcétera).

2.-La asistencia económica. Que supone la aportación de financiación para inversiones o servicios municipales (por ejemplo, Planes de Obras y Servicios u otros instrumentos que puede aprobar la Diputación). En muchas ocasiones se instrumenta también en forma de financiación incondicionada.

3.-La asistencia material. Es decir, aquellos casos en los que la Diputación provincial presta por sí misma el servicio al municipio. Entraría aquí la prestación de servicios especializados como el servicio de gestión tributaria y recaudación o prevención y extinción de incendios, pero también representación y defensa en juicio, por ejemplo.

2.2. Las dos vertientes actuales: la asistencia (técnica y económica) y la prestación de servicios especializados.

Sin perjuicio de que la diferenciación de la LAULA sistematiza bien la actividad de asistencia, desde nuestro punto de vista, la diferenciación que tiene mayor virtualidad es aquella que diferencia las actividades en función de que la asistencia sea un simple apoyo, o que sea la Diputación la que se responsabiliza de la organización del servicio y se relacione directamente con los ciudadanos, lo que conecta directamente con la evolución de la función de asistencia.

El nacimiento de la función de asistencia se produce con los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925. Antes de ello las Diputaciones provinciales realizaban más funciones de control de los municipios⁸. Dado el escaso tamaño de los municipios y, por lo tanto, su escasa capacidad técnica y económica se hacía necesario el apoyo de una entidad superior⁹.

Pero, tal y como se expuso con anterioridad, desde los referidos Estatutos hasta la actualidad, se produjeron cambios muy relevantes tanto en la sociedad como en el Estado y la Administración. La llegada del Estado del Bienestar y el principio de proximidad supuso un importante impulso a las competencias de los municipios. Esto hizo que la dimensión de estos se mostrase ineficiente para prestar los servicios de dicho Estado del Bienestar.

Efectivamente, el fundamento de la planta municipal en toda la Europa continental procedía de la Revolución Francesa y, para su concepción liberalista, era

⁸ García de Enterría decía que con estos dos Estatutos es cuando la Diputación provincial nace como verdadera entidad local.

⁹ Debe destacarse que el escaso tamaño de los municipios ha sido siempre un problema en toda la Europa continental dado que la propia Carta Europea de la Autonomía Local establece de forma insistente la necesidad de garantizar sus recursos.

esencial la existencia de representantes políticos en todos los núcleos de población de forma que se garantizase, de forma efectiva, su condición de ciudadanos. Sin embargo, dicha estructura del siglo XIX, se basaba en la inexistencia de comunicaciones y en las deficiencias de los medios de transporte, lo que la hacía disfuncional en el siglo XX dado que dichos hándicaps ya no existían y el reto ahora era prestar una serie de servicios que precisaban estructuras más adecuadas. Así, se plantearon dos soluciones: en el Norte de Europa la fusión de municipios (la denominada Estrategia del Norte); y, en el Sur de Europa, la creación de entidades asociativas para la prestación de determinados servicios en común, principalmente Mancomunidades (la denominada Estrategia del Sur).

España acogió la Estrategia del Sur y durante los primeros años de la democracia florecieron entidades asociativas para la prestación de servicios, señaladamente las Mancomunidades, sin embargo, esta Estrategia no resultó exitosa, mostrándose enormes problemas financieros y de funcionamiento. Con la LRSAL el legislador apostó por las Diputaciones también para la prestación de servicios de los municipios (a través de las denominadas facultades de coordinación), que se debe entender ya como la vía preferente para la prestación de los mismos.

Así, a efectos expositivos, diferenciaremos dos vertientes en la asistencia:

1.-El apoyo y cooperación jurídica, económica y técnica. Aquellos casos en los que la Diputación apoya la actuación de los municipios. Es decir, las asistencias técnica y económica de la LAULA

2.-La prestación de servicios especializados en los que la facultad de dirección y/o coordinación se delega en la Diputación provincial. Es decir, la asistencia material de la LAULA.

3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS: OBLIGACIONES MÍNIMAS.

Siguiendo una tendencia que ya se estaba produciendo en el derecho comparado y también en nuestro país, la LRSAL impulsó la prestación de servicios “agrupados” a

través de las Diputaciones provinciales, entendiendo que dicha prestación debería ser ya la vía preferente en detrimento de otras entidades como las Mancomunidades.

Este tipo de prestación se diferencia de la función de asistencia, más que por su enunciación legal, por tratarse de un servicio independiente cuya organización ya realiza la Diputación por sí misma, de forma que no se trata de un apoyo al servicio prestado por el Ayuntamiento, sino la prestación directa por su parte organizando el servicio, lo que incluye tanto la relación directa con los usuarios como, en su caso, el cobro de tarifas. Normalmente esta forma de prestación cristaliza en la creación de un organismo especializado, en la práctica un organismo autónomo, o fórmulas de gestión compartida (consorcio u otro tipo de entidad).

La LRSAL establece varias vías para la prestación de servicios de este modo, si bien debe destacarse que en muchos casos la prestación por parte de la Diputación se inició con anterioridad a la propia norma. Así, dos son las vías por las que legalmente se habilita la prestación de estos servicios, siempre teniendo en cuenta que, nuevamente, el municipio puede elegir prestar el servicio por sí mismo (como decíamos las competencias del ente provincial son instrumentales de las del municipio).

1.-Competencias para la prestación de servicios con carácter subsidiario. La LBRL establece dos servicios que la Diputación debe prestar si los municipios no lo hacen:

- El tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes.
- Prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes.

Debe destacarse que la norma cuando habla de estos servicios dice “en particular”, es decir que se establecen como obligaciones mínimas, pero podrían prestarse de forma unificada otros que se consideren necesarios.

2.-La función de coordinación introducida por la LRSAL. Tal y como se ha dicho con anterioridad, la LRSAL apostó claramente por una coordinación o liderazgo, podríamos decir, de la prestación de servicios por parte de la Diputación provincial en detrimento de otras formas asociativas.

Así, introdujo en el artículo 26.2 de la LBRL, que se refiere a los servicios mínimos de los municipios, la necesidad de coordinación de dichos servicios por parte de la Diputación provincial en los municipios de menos de 20.000 habitantes¹⁰. Estas facultades de coordinación de los servicios se realizarán a partir de dos cuestiones clave:

1.-La coordinación será siempre voluntaria por parte del municipio por ser el titular de las competencias materiales. Esta voluntariedad fue considerada imprescindible por el Consejo de Estado para respetar la autonomía de los municipios y, finalmente, avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/2016, de 9 de junio.

2.-Estas facultades de coordinación se realizarán a través del “coste efectivo de los servicios”. La Diputación deberá estudiar el coste de los servicios por parte de los municipios de la provincia y propondrá una forma de prestación. Si el municipio se separa del *standar* que se determine, deberá justificar que puede prestar dicho servicio a un coste menor.

Sin perjuicio de que estas sean las vías establecidas en la LRSAL, lo cierto es que se trata de una tendencia nacida con anterioridad a la misma, que existe en otros países europeos y que ha tenido notable éxito en algunos servicios hasta el punto de que los organismos de las Diputaciones los prestan en municipios más allá del umbral de 20.000 habitantes establecido por la LRSAL. Ejemplos de estos servicios son:

-La gestión tributaria y recaudación voluntaria y ejecutiva (incluso gestión catastral, inspección tributaria y de multas de tráfico)

-La Prevención y Extinción de Incendios (establecido obligatoriamente por la LRSAL, pero cuyo ente especializado se había constituido en la mayoría de los casos con anterioridad)

-La Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos.

¹⁰ Concretamente se refiere a los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.”

Haciendo una pequeña estadística de los servicios anteriores¹¹, en aquellos casos en los que se ha creado una entidad para la prestación de los servicios por parte de la Diputación provincial, además de en los municipios de menos de 20.000 habitantes, existen delegaciones en la mayoría de los municipios de más de esa población, tal y como puede verse en la siguiente tabla.

SERVICIO	% Prestación directa de servicios por la Diputación en municipios > 20.000 habitantes
Gestión Tributaria y Recaudación	74,55 %
Prevención y extinción de incendios (Andalucía)	75,00 %
Recogida de residuos (Andalucía)	39,13 %
Tratamiento de residuos (Andalucía-municipios de más de 5.000 habitantes)	60,50 %

Tal y como se ha dicho, esta tendencia es generalizada en España y también en Europa por la que determinados servicios son “externalizados”¹² por los municipios en las Diputaciones provinciales. La base de ello es que los municipios observan que en determinados servicios la cercanía a los vecinos no aporta ninguna ventaja comparativa a su prestación en proximidad y que, por su carácter logístico o territorial, se prestan de forma más eficiente a una escala superior. En concreto las características que hacen que un servicio se preste mejor por una entidad supramunicipal podemos decir que son los siguientes:

1.-Alto grado de especialización técnica. - Se trata de servicios que suelen constituir una rama de actividad del Ayuntamiento, diferenciado del resto de áreas del mismo por su grado de especialización. Así, por ejemplo, el servicio de prevención y extinción de incendios.

¹¹ En el primer caso se han examinado organismos de recaudación de toda España, y en los otros dos únicamente en la CA de Andalucía.

¹² El término externalización no debe confundirse con “privatización”. La externalización es un proceso por el que se transfiere la realización de actividades o servicios a otra entidad, sea pública o privada, para poder centrarse en aquellos que son el núcleo de su actividad.

2.-Costes fijos importantes. - Esos costes fijos son los que hacen que la prestación de un servicio en un ámbito mayor genere importantes economías de escala. Así, por ejemplo, el servicio de tratamiento y/o recogida de residuos.

3.-Que su prestación en proximidad no aporte ningún valor añadido a la prestación del mismo. - Se trata de servicios que no pierden en calidad por ser prestados con una menor proximidad o incluso la prestación es más eficaz. Así, por ejemplo, el servicio de gestión tributaria y recaudación dado que el principio de territorialidad le hace ganar en eficacia.

Lo que hacen los Ayuntamientos en este tipo de servicios, de carácter menos “personal” y más logístico o territorial¹³, es externalizarlos en la Diputación provincial de forma que pueden centrarse en aquellos servicios en los que la proximidad sí aporta un mayor valor añadido.

Esta prestación de servicios directa por las Diputaciones, desde nuestro punto de vista aporta, además, un plus de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos de las mismas. Efectivamente, de las Diputaciones siempre se ha dicho que reciben unos recursos generales con finalidad de distribuirlos, de una u otra forma, entre los municipios, pero que no está claro que una parte importante de dichos fondos se pierda en burocracia o mala gestión o, en todo caso, se distribuya más con criterios políticos que otra cosa. Pero si la Diputación comienza a prestar servicios al usuario final, desaparece ese carácter de ente intermedio otorgando un plus de eficacia y eficiencia por destinar los fondos públicos directamente a los ciudadanos.

4. LA COOPERACIÓN JURÍDICA, ECONÓMICA Y TÉCNICA: OBLIGACIONES MÍNIMAS

Tal y como hemos dicho, el núcleo competencial de las Diputaciones es la función de asistencia, es decir, la cooperación jurídica, económica y técnica con los

¹³ VAQUER CABALLERÍA (2012, p. 147) citando a GIANNINI entiende que la mejor clasificación de los servicios locales se realizó por la Comisión Redcliffe-Maud cuyas conclusiones fueron publicadas en el año 1969 para la reforma del gobierno local en Reino Unido. Dicha clasificación diferencia entre servicios personales y territoriales. Los servicios personales serían aquellos que afectan directamente a la persona, como podrían ser la educación, sanidad, cultura, deporte, acción social, etc. Los servicios territoriales, por el contrario, destacan por su carácter logístico y porque su relación con la persona no es directa, sino que se realiza a través del territorio

municipios para que se hagan efectivas sus competencias materiales. Sin embargo, dicho lo anterior, ya nos encontramos con un primer problema que es concretar este apoyo. Efectivamente, la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios es conceptualmente infinita e inabarcable, por lo que debe ser objeto de concreción.

Así, hasta la aprobación de la LRSAL, la Asistencia de las Diputaciones adolecía de una clara indefinición, pero con dicha norma se establecieron diversas obligaciones concretas. Aparte de este contenido mínimo, que algunas CCAA han incrementado, la regulación provincial suele diferenciar por grupos de municipios (hasta 1.000 habitantes, de 5.000 a 10.000 y de 10.000 a 20.000).

Siguiendo a MERINO ESTRADA (PAREJO ALFONSO y otros, 2017) vamos a tratar de exponerlas a continuación, concretando en cada una de ellas el contenido mínimo que establece la LRSAL:

1.-La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

La obligación concreta, por lo tanto, es el ejercicio funciones públicas de secretaría e intervención en municipios de menos de 1.000 habitantes. Esta función debería incluir celebración de Plenos o la elaboración de la cuenta general en el ámbito contable.

En el ámbito andaluz la LAULA amplía esta obligación en su artículo 14.2.e) incluyendo la “Suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes”. Nótese, sin embargo, que la LRSAL utiliza la palabra “garantizará”, lo que supone que son cuestiones que pueden llegar a ser directamente exigibles a las Diputaciones provinciales.

2.-La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

Tal y como se enuncia, esta competencia parecería una competencia material propia de las Diputaciones, sin embargo, si nos fijamos bien, la palabra “cooperación” pone de manifiesto que, nuevamente, se trata de una función que debe realizarse en función de las competencias materiales del municipio.

El carácter abierto de esta competencia hace que se ejecute con fórmulas muy diferenciadas en cada provincia, lo cual no es ajeno a las diferencias geográficas, demográficas y socioeconómicas de los diferentes territorios de nuestro país. Esta función dinamizadora puede ser muy relevante en relación con los pequeños municipios en el impulso de iniciativas que evite dejarlos al margen de los cambios socioeconómicos que se vayan produciendo. Así, se ha utilizado, tal y como se ha dicho para cuestiones muy diversas como el desarrollo turístico, promoción de actividades tradicionales, ayudas a autónomos y empresas, etcétera.

3.-La prestación de los servicios de administración electrónica y de contratación centralizada, en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

-En relación con la Administración Electrónica las Diputaciones han sido especialmente activas y exitosas, desarrollando programas informáticos propios o adquiriendo el servicio en el mercado.

-En relación con la contratación centralizada el servicio la prestación no es tan completa, habiéndose establecido Tribunales de Recursos Contractuales y centralizando diversos tipos de contratación o aportando Pliegos tipo.

4.-Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Este es, seguramente, el servicio que con más éxito han prestado las Diputaciones. En este sentido, todas las Diputaciones de régimen común prestan el servicio desbordando absolutamente los términos de la asistencia planteada en la normativa. Por ejemplo, todos ellos prestan el servicio de gestión tributaria que ni siquiera aparece mencionada en la norma y se presta a municipios de población superior a los 20.000 habitantes. Este es uno de los servicios que se prestan ya no como un apoyo

a la actuación del municipio, sino como un auténtico servicio en el que la Diputación (normalmente a través de una entidad especializada) lo presta relacionándose directamente a los ciudadanos.

5.-Apoyo en la selección y formación del personal de los pequeños municipios. En relación con la formación del personal, las Diputaciones provinciales suelen aprobar un Plan de Formación para los municipios. En algunas ocasiones esta función ha tenido extraordinario desarrollo creándose incluso organismos especializados.

En relación con la selección de personal la Diputación a requerimiento de los Ayuntamientos suele “aportar” miembros para dichos tribunales. Debe destacarse que esta función puede ser muy relevante en la formación de técnicos no jurídicos (informáticos, ingenieros, arquitectos, etcétera).

5.-CONCLUSIONES

1.-La función de asistencia de las Diputaciones es necesaria en la actualidad, dado el escaso tamaño de los municipios que supone que no tengan capacidad suficiente para garantizar la prestación de determinados servicios.

2.-La principal diferenciación en la forma de realizar la función de asistencia por la Diputación es la que distingue:

- Los casos en los que el municipio sigue prestando el servicio y la Diputación únicamente aporta apoyo jurídico, económico y/o técnico

- Los casos en los que es la Diputación la que organiza el servicio y lo presta relacionándose directamente con los usuarios. Esta puede ser una vía importante para el uso eficaz y eficiente de los recursos generales que recibe la Diputación, dado que su carácter de ente instrumental “que únicamente distribuye fondos” se difumina para convertirse en una prestadora de servicios al ciudadano.

3.-Desde la LRSAL se establecen unas obligaciones mínimas a las Diputaciones provinciales para evitar que los fondos públicos se destinen a finalidades no alineadas con las finalidades de la misma (“efecto zoo”). A la hora de valorar la función de

asistencia de las Diputaciones es esencial que se controle el cumplimiento de dichas obligaciones mínimas.

4.-Es necesario que cada Diputación regule adecuadamente la función de asistencia para que, sin descuidar los mínimos de la LRSAL, la misma se adecúe a las circunstancias de los municipios de la provincia sin caer en el efecto zoo.

5.-Es necesario regular el papel de la Diputación en los municipios de más de 20.000 habitantes, dados los importantes servicios que se les presta en la actualidad.

6.-Finalmente, la LRSAL realizó una apuesta decidida por las Diputaciones provinciales cuya potencialidad todavía no ha sido exprimida y supondría tanto un apoyo enorme para los pequeños municipios, como una mejora importante en la utilización de los fondos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

CADAVAL SAMPEDRO, M. y CARAMÉS VIÉITEZ, L. "La Supramunicipalidad. Organización y financiación", *Papeles de economía española*, 2008, n.º 115, pp. 39-54.

DE LA QUADRA-SALCEDO, T. "El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del Título VIII", *Documentación Administrativa, nueva época*, 2016, n.º 3, pp. 1-19.

DURÁN GARCÍA, F.J. *La fusión de municipios como estrategia*. 1ª ed. Madrid: Dykinson, 2016.

ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J. *La Reforma de la Administración Local y el futuro de las Diputaciones Provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, 2024. Colección Temas de Administración Local, 121.

GARDINI, G.L. "Las provincias italianas en la encrucijada", *Acento Local*, Fundación Gobierno y Democracia Local. [Consulta: febrero 2024]. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/las-provincias-italianas-en-la-encrucijada/>

HEINELT, H. "Posibles reformas de la estructura del institucional del Gobierno local en España en el seno del ""Estado de las Autonomías"". Perspectiva

comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea", *Documento técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, pp. 13-65. Madrid: Fundación Gobierno y Democracia Local, 2012.

ORTEGA GUTIÉRREZ, D. "Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente de la gobernanza local", *Revista General de Derecho Administrativo*, 2023, n.º 62, pp. 1-23. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756>

PAREJO ALFONSO, L. (dir.), ARROYO GIL, A. (coord.) y OTROS. *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Serie Claves del Gobierno Local. Fundación Gobierno y Democracia Local, 2017.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. "Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2014, n.º 2 julio-diciembre, pp. 131-145.

SÁNCHEZ MORÓN, M. "¿Deben suprimirse las Diputaciones provinciales?", *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2017, n.º 65, pp. 46-61.

TAJADURA TEJADA, J. "El futuro de las Provincias y las Diputaciones provinciales ante una reforma de la Constitución territorial", *UNED Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 229-256.

VAQUER CABALLERÍA, M. "Los servicios atinentes a la persona en el Estado social", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11 (septiembre-diciembre, 2000).

VELASCO CABALLERO Y OTROS. *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. 1ª ed. Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.

VARIOS AUTORES. "Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario", Fundación ¿Hay Derecho? [en línea], 2016. [Consulta: mayo 2023]. Disponible en: https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf

EL ALMA DE LA ADMINISTRACIÓN: LA VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Fernando FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO

Secretario General de la Diputación de Sevilla

Secretario del Consorcio Provincial de Aguas de Sevilla. Secretario de los Consejos de Administración de las Sociedades Mercantiles Provinciales

SUMARIO:

Introducción.

1. ¿Qué significa que algo tenga alma?
2. Principios éticos: el alma expresada en normas.
3. La dimensión humana del servicio público.
4. Aspectos en los que se manifiesta el alma de la administración.
5. Beneficios de una administración con "alma".
6. Cuando la administración pierde el alma.
7. Claves para recuperar el alma.
8. La vinculación de las religiones con la ética de la Administración y sus servidores públicos.
 - 8.1. Marco Conceptual: Ética, Valores y Principios en la Administración Pública.
 - 8.2. Perspectiva Cristiana: Amor al Próximo, Justicia y Servicio.
 - 8.3. Perspectiva Hindú: Dharma, Karma y Seva.
 - 8.4. Perspectiva Sintoísta: Armonía, Sinceridad y Empatía.
 - 8.5. Perspectiva Islámica: Justicia, Fideicomiso y Consulta.
9. Conclusión generales.
10. Conclusiones propositivas.

INTRODUCCIÓN

"La burocracia desarrolla el espíritu de la impersonalidad sin rostro." — **Max Weber**

Llevamos años hablando y reflexionando sobre el cuerpo de la Administración, su aspecto formal exterior pero muy pocos se han interesado, por su interior, por su esencia, por su razón de ser teleológica, en definitiva, por su alma. En los análisis de la Administración, tenemos la misma inclinación que en la de las personas: la prevalencia del “culto al cuerpo” muy por encima de los preocupados por el “culto al alma”. Este culto al cuerpo de la administración se visualiza en los cientos de cursos, jornadas y seminarios sobre sus recursos humanos, en lo referente plantillas, RPT, planes de ordenación de recursos, o en sus competencias, como urbanismo, contratación pública, responsabilidad patrimonial..., y mil asuntos más que solo han tratado a la Administración desde fuera, pero poco desde dentro. Aunque cuerpo y alma puedan parecer, en principio, dos conceptos contrapuestos, están llamados a convivir y complementarse.

Podríamos extrapolar “*mutatis mutandi*” el concepto del alma en el ser humano a las organizaciones y, en concreto, a la Administración. Así podemos afirmar que, si el alma del ser humano se considera como la parte intangible que habita en el cuerpo que nos da la capacidad de pensar y de sentir, capaz de dar vida al organismo y es la esencia inmaterial que define al individuo y a la humanidad, el alma de la Administración se refiere a los valores, la ética y la misión que guían a ésta en su cometido social.

Con estas reflexiones tratamos de analizar la influencia del alma sobre la actuación de las organizaciones que la albergan¹. Y en esta reflexión son indiferentes las creencias de cada uno: religioso, agnóstico o ateo. Todos las pueden asumir como propia.

El punto de partida ha sido el análisis de muchas situaciones y experiencias, nacionales e internacionales, vividas al comprobar que, si bien hay países, culturas,

¹Javier Fernández Aguado. “El alma de las organizaciones”. Capital Humano nº 218, pág. 44. febrero de 2008.

tradiciones y formas distintas, hay un fondo común a todas ellas, la misma esencia que se puede identificar.

La pregunta que podemos hacernos no es técnica ni jurídica, sino profundamente humana y filosófica: ¿tiene alma la Administración? Demostrar científicamente que existe el alma es casi imposible por su cercanía con conceptos religiosos basados más en creencias que en evidencias científicas.

En estos tiempos de la globalización, del internet de las cosas y de la inteligencia artificial, hablar del alma de una organización es tarea compleja. En un tiempo donde muchas veces la administración pública se percibe como lenta, fría, distante o excesivamente burocrática, esta pregunta cobra más sentido que nunca. ¿Está la administración al servicio de la persona, o se ha convertido en un sistema que se sirve a sí mismo? ¿Dónde reside su humanidad, su ética, su vocación?

No pretendemos dar respuestas cerradas, sino abrir caminos de reflexión, inspirar un cambio de mirada y profundizar en el alma de la Administración, si la tiene, e incluso buscar una vinculación con connotaciones religiosas que hacen de la ética y los principios de las religiones más extendidas un nexo común con el funcionamiento de la Administración y los servidores públicos.

Y las empresas, ¿tienen alma?²

Las empresas con alma son un modelo emergente en el mundo empresarial que busca ir más allá de la simple generación de beneficios económicos. Estas empresas adoptan una filosofía empresarial centrada en el impacto social y ambiental positivo, además de la rentabilidad financiera. En el ámbito de la empresa, esta búsqueda introspectiva se conoce como “Feeling Management” (o gestión de los sentimientos organizativos) y plantea la necesidad de analizar y modificar los sentimientos colectivos de un grupo o de un equipo, en función de la situación y las necesidades específicas de una organización.

²Merece la pena destacar en este ámbito el trabajo de Ramón J. Fonte “El Alma de la empresa”. 2020. Amazon.

1. ¿QUÉ SIGNIFICA QUE ALGO TENGA ALMA?

"El alma es aquello por lo que vivimos, sentimos y pensamos." — Aristóteles

Para entender las ideas que pretendo exponer con este estudio debemos apartarnos del concepto de alma en un sentido religioso, y situarlo en el ámbito de lo filosófico y simbólico. Tener alma es tener esencia, propósito, sentido. El alma está más relacionada con la inteligencia que con la consciencia y, por ello, es más humana que animal.

El alma podemos definirla, a nivel personal, como el conjunto de creencias y convicciones que ha construido en su interior una persona, y la que la hace ser, estar y actuar en un sentido u otro. Los comportamientos, los principios, los valores y todo lo que rodea a la personalidad de una persona es el reflejo de esa arquitectura de creencias.

Esa definición, reflejada o exportada al ámbito de la administración pública, conlleva a considerar que el alma está en su misión de servicio público, en su vocación ética, en su orientación al bien común. No es una maquinaria técnica: es una herramienta al servicio de la dignidad humana. Cuando una institución actúa desde sus valores, con empatía y responsabilidad, podemos decir que tiene alma. Cuando se vuelve indiferente, ciega, automática, pierde esa alma, aunque siga funcionando por inercia, a la que podríamos calificar como una "institución zombi". En general, las organizaciones que logran disponer de alma y la mantienen viva son duraderas y eficaces. Las otras pueden ser que prolonguen su presencia, pero difícilmente serán líderes en sus sectores.

El alma de la administración implica:

- Una visión clara: La administración debe tener una visión a largo plazo sobre cómo la organización quiere impactar en su ámbito de actuación.
- Valores sólidos: La organización debe definir sus valores y utilizarlos como guía para la toma de decisiones.

- **Ética en la práctica:** La administración debe actuar con integridad y responsabilidad social, tanto en sus relaciones internas como externas.
- **Enfoque en la gente:** La administración debe reconocer y valorizar a las personas que forman parte de la organización, tanto empleados como ciudadanos.
- **Impacto positivo:** La administración debe buscar generar un impacto positivo en la sociedad.

2. PRINCIPIOS ÉTICOS: EL ALMA EXPRESADA EN NORMAS

“Los valores organizacionales no solo sirven de guía para las decisiones estratégicas, sino que también permiten a las organizaciones operar de manera eficiente” - Chatman, Bansal.

El alma de la administración no es una metáfora vacía: tiene base legal. Veamos algunos ejemplos.

- Constitución Española de 1978.

- Artículo 103: "La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."

- Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Establece los principios generales del procedimiento administrativo:
 - Transparencia
 - Eficiencia
 - Buena fe
 - Confianza legítima
 - Economía procesal

- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Título Preliminar: Principios generales.
- Artículo 3: Principios de actuación y funcionamiento del sector público.

- RD Legislativo 5/2015 de 30 de octubre, Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP)

El TREBEP recoge principios éticos claros:

- Servicio a los intereses generales.
- Respeto a la legalidad, imparcialidad, integridad, objetividad.
- Transparencia, austeridad, ejemplaridad, eficacia.
- Respeto a los ciudadanos, al medio ambiente, al bien común.

Además, se recogen principios de conducta:

- Trato respetuoso y no discriminatorio.
- Abstención ante conflicto de intereses.
- Uso adecuado de recursos públicos.
- No aceptación de regalos ni favores.

- Leyes específicas por ámbitos de actuación:

- En leyes que regulan sectores específicos (sanidad, educación, medio ambiente, etc.), también se pueden encontrar principios que reflejan la finalidad y los valores que deben guiar la actuación administrativa en esos campos concretos.

3. LA DIMENSIÓN HUMANA DEL SERVICIO PÚBLICO

“Lo contrario de lo ético no es lo inmoral, sino lo indiferente.” — Fernando Savater

El alma de la administración se expresa a través de las personas. Son los empleados públicos quienes le dan rostro, voz y corazón a lo público. Un empleado público o responsable político (un servidor público) no es solo un engranaje: es un agente ético, un cuidador del bien común. Tiene en sus manos decisiones que pueden

cambiar la vida de las personas: aprobar una ayuda, tramitar un recurso, sancionar o proteger.

El contacto con el ciudadano es donde más se siente la presencia —o ausencia— del alma administrativa. ¿Hay empatía? ¿Hay escucha? ¿Se percibe vocación?

Por otro lado, las organizaciones en general, y la Administración en particular, deben desarrollar un alma que motive a quienes dedican esfuerzo a sacarlas adelante. La consideración del trabajo como una transacción entre horas trabajadas y salario es una visión demasiado miope. Marx decía que la mayor culpa de los capitalistas era el robo de la plusvalía a los trabajadores, pero entendida ésta como ese plus de esfuerzo, de entrega, de generosidad que se vuelca en cada actuación.

Por tanto, la dimensión humana del servicio público necesita entusiasmo, positivismo... ilusión. La desilusión provoca tristeza colectiva y desánimo que, además, se transmite y se “pega” de unos a otros, y la consecuencia es la ralentización cuando no la paralización de la organización. Lo más triste de todo es mantener aquello que algún día tuvo fuerza y fue novedoso y que se mantiene repetitivamente por la incapacidad de generar novedad desde la ilusión.

“Siempre triunfa el entusiasmo sobre quien no está apasionado”. Fichte

En ese entusiasmo está la clave para consecución de objetivos valiosos. Así describió José Alfonso de Polanco a Ignacio de Loyola, del que fue su secretario durante muchos años:

“Valentía para emprender, fortaleza para mantener el rumbo, prudencia para sortear obstáculos”

Así que podemos concluir esta idea afirmando que "La administración tiene alma... cuando tú se la das."

4. ASPECTOS EN LOS QUE SE MANIFIESTA EL ALMA DE LA ADMINISTRACIÓN

- **Valores organizacionales:** Son los principios fundamentales que definen cómo la organización se comporta y cómo interactúa con su entorno.
- **Misión y visión:** La misión describe el propósito de la organización, mientras que la visión define el futuro que desea alcanzar.
- **Ética social:** La transparencia, la responsabilidad social y la integridad son fundamentales para construir la reputación de la organización.
- **Cultura organizacional:** La cultura refleja los valores y las creencias compartidas por los empleados, creando un ambiente de trabajo que fomenta la innovación y el compromiso.
- **Liderazgo con valores:** Los líderes que ejemplifican los valores organizacionales inspiran a los demás y crean un ambiente de confianza y respeto.

4.1. La falta o insuficiencia de comunicación en las organizaciones como causa de pérdida del alma.

La comunicación en el seno de las organizaciones como clave del sistema. Me gustaría detenerme algo más en este punto. La falta o insuficiencia de comunicación entre amigos, familiares o matrimonios es perfectamente exportable al ámbito de las organizaciones y, por tanto, de las administraciones públicas. Y la verdadera falta de comunicación no es pasiva, sino activa. Es decir, no es tanto la falta de la capacidad de escuchar como la incapacidad de formular de preguntas, es decir, sencillamente, de preguntar. En las organizaciones las personas no preguntan; los colaboradores o subordinados no preguntan a sus directivos o superiores y viceversa. Casi nadie se pregunta si algo está bien o mal, o porqué se hacen las cosas repetitivamente sin replantearse por qué se llevan haciendo así durante años, o qué podemos hacer para mejorar o qué sistema de evaluación tenemos en la consecución de qué objetivos. Esta

falta de preguntas y, por tanto, de comunicación debilita a la organización y, por tanto, en el ámbito público, a las administraciones públicas.

Y es que la interacción humana a través de la comunicación genera orden, sinergias y coordinación, por el contrario, la falta de comunicación lleva a la anarquía organizativa y al caos de estructuras y procesos, tanto de toma de decisiones como de gestión de procedimientos y expedientes. Es, precisamente, esa falta de comunicación la que va degradando y corroyendo las relaciones entre las personas de la organización, y que, a la vez, es el germen de la aparición de conflictos e incomprensiones.

4.2. El concepto de la “zona ciega” como entorpecedor de la búsqueda del alma.

Joseph Lut y Harry Ingham de 1955 trabajaron en un modelo para entender los procesos de interacción humana, que se denominó la “Ventana de Joharry”. De este modelo surgió la teoría de la “zona ciega”. La zona ciega es aquella que nosotros no podemos ver de nosotros mismos pero las demás personas sí pueden ver.

Nosotros mismos no podemos vernos de la misma forma que nos ven los demás. Es decir, nosotros podemos ver todo lo demás, menos a nosotros mismos; podemos ver cómo reaccionan los demás respecto a mi comportamiento, ante mis ideas, ante mis actitudes, puedo ver los resultados de mi comportamiento, ideas o actitudes, pero no puedo ver mi comportamiento en sí. Lo que sí tenemos es una autopercepción de nosotros mismos, o es decir nosotros creemos conocer cómo somos, cómo nos comportamos, cómo interaccionamos con los demás, cómo pensamos, en qué posición estamos, pero no siempre esa autopercepción se corresponde con la que los demás tienen de nosotros. Por lo tanto, ¿cómo podemos saber que nuestra autopercepción es real si nosotros no podemos vernos a nosotros mismos? Pongamos dos ejemplos.

a) En cierta ocasión un directivo narraba una circunstancia respecto a una persona de su equipo. Era una persona que llevaba poco tiempo trabajando en la organización y tenía un rendimiento muy bajo igual que pasaba en el departamento en el que había estado trabajando anteriormente y sus evaluaciones eran bajas. El directivo en su narración indicaba que el problema que tenía esa persona era que pensaba que todo lo

hacía bien, que él no era el problema, sino que el problema eran los demás, que no hacían bien su trabajo y eso, según él creía, repercutía negativamente en el suyo. Era una persona compleja de tratar a nivel personal y profesional, con un punto importante de inflexibilidad y, además, no escuchaba. Entonces la pregunta es ¿cómo es posible que una persona que no hacía bien su trabajo pensará que lo hacía bien? La respuesta es clara: por su “zona ciega”. La segunda pregunta es obvia: ¿por qué estaba así? Pues porque nadie en su departamento anterior se había atrevido a decirle la verdad de su situación: la distorsión que tenía de la realidad que él percibía pensando que hacía bien su trabajo y lo mal que lo desarrollaba. Y esa circunstancia él no la percibía debido, precisamente, a su zona ciega.

b) En mí ya dilatada experiencia profesional en el seno de la administración pública, y con la capacidad de analizar los diferentes niveles de la organización con los que he trabajado, en cierta ocasión traté con directivos intermedios que estaban muy quemados en el trabajo, con una alta dosis de presión, tanto de sus superiores como de sus subordinados. Estos directivos intermedios solían quejarse frecuentemente de que no se sentían apoyados por sus propios jefes, que no se sentían motivados y que por tanto estaban frustrados en el trabajo. Más tarde estuve con sus jefes directos y no tuve la sensación de que se comportarán tal como decían los directivos intermedios. En ese proceso, y para analizar más profundamente la situación, mantuve otra reunión con los jefes intermedios les pregunté si para ellos la motivación era importante, concluyendo todos de forma taxativa que por supuesto la motivación era un concepto fundamental. A reglón seguido les pregunté si ellos a su vez motivaban a sus colaboradores y, con cara de asombro, contestaron al unísono que claro que sí, que ellos motivaban siempre a sus trabajadores. Ante esa afirmación les hice la última pregunta: ¿cómo puede ser entonces que cuando estuve con vuestros colaboradores me dijeron que no les motivabais, que no se sentían apoyados y que tenían una cierta frustración en el trabajo? El silencio se hizo ruidoso; todos se quedaron perplejos entre ellos. La respuesta fue que no tenían idea, que no sabían que sus colaboradores pensaban de ellos que no les motivaban. Igual pasaba con los altos jefes respecto a los jefes intermedios pues pensaban que ya

estaban motivando a sus jefes intermedios pero lo que veían precisamente sus subordinados era lo contrario, que no hacían nada para motivarles.

Ese es el gran problema de la zona ciega y de la falta o insuficiencia de comunicación como referíamos antes.

Podemos hacernos una prueba a nosotros mismos. Grabémonos con una cámara de video y analicemos cómo nos vemos en él. Normalmente cuando nos vemos en un video no nos reconocemos, nos vemos extraños, hasta distintos desde el punto de vista físico, incluso nuestra propia voz la oímos diferente a como nos oímos a nosotros mismos normalmente.

Además, la zona ciega permite comprobar cómo nos comportamos de diferente manera según el entorno en el que nos encontremos. Somos adaptativos al entorno. No somos iguales cuando actuamos como directivos, como amigos, como subordinados, o con nuestra propia familia. Precisamente esa capacidad adaptativa de amoldarnos al entorno nos puede servir como instrumento para la mejora respecto al entorno profesional en el que nos encontremos.

Por tanto, el ser conscientes de nuestra zona ciega a nivel profesional nos va a permitir empezar desde cero, poniendo en duda mi autopercepción y lo que pienso sobre lo que estoy haciendo y cómo lo estoy haciendo.

5. BENEFICIOS DE UNA ADMINISTRACIÓN CON "ALMA"

- **Mejor clima laboral:** La identificación de los empleados con los valores de la organización crea un ambiente de trabajo más positivo y motivador.
- **Mayor compromiso y lealtad:** Los empleados se sienten más comprometidos con una organización que refleja sus propios valores.
- **Mejor reputación:** La ética y la responsabilidad social de la organización contribuyen a construir una imagen positiva y a ganar la confianza de los ciudadanos.

- Mayor éxito a largo plazo: Las organizaciones que se basan en una sólida cultura y valores suelen ser más resilientes y capaces de adaptarse a los cambios.
- Cuando la dimensión humana de una organización está ampliamente definida, abarcando su propósito, valores, misión, visión y cultura, se agiliza intrínsecamente el proceso de toma de decisiones. En tales contextos, los componentes fundamentales de la dimensión humana ya han sido objeto de una deliberación exhaustiva, lo que integra el pensamiento crítico en el tejido de la organización. Esta claridad actúa como marco orientador, permitiendo una toma de decisiones rápida y alineada. Así, una dimensión humana bien articulada facilita y acelera la toma de decisiones, reflejando los principios básicos de la organización en cada acción emprendida.

En resumen, el "alma de la administración" es la esencia de la organización, la que le da vida y le permite avanzar hacia sus objetivos de manera sostenible y con un impacto positivo en el mundo.

6.- CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PIERDE EL “ALMA”

*“La banalidad del mal es la obediencia ciega, sin pensar.” — **Hannah Arendt***

Porque la Administración, cuando pierde el alma, se deshumaniza. Y cuando se reencuentra con su esencia, puede ser uno de los mayores instrumentos de justicia y cohesión social que tiene una sociedad democrática. Así cuando pierde su alma:

- Se convierte en una estructura rígida, ciega, deshumanizada.
- Prevalece el trámite sobre el sentido.
- La corrupción, la arbitrariedad o la negligencia encuentran terreno fértil.
- El ciudadano se siente invisible, pequeño, impotente.

Una administración sin alma puede cometer injusticias invisibles, no por maldad, sino por falta de conciencia.

Podemos reflexionar que el hundimiento de muchas organizaciones, e incluso imperios, no ha sido por las fuerzas de las armas, o por el número de personas implicadas, sino por la pérdida del alma que impulsaba la unidad de ese grupo de personas en torno a un ideal compartido.

7. CLAVES PARA RECUPERAR EL ALMA

"Recuperar la ética en lo público es devolverle el alma a la democracia." **Adolfo Pérez Esquivel**

¿Cómo podemos revivir el alma de lo público?

1. Formación ética y humanista: no solo aprender leyes, sino reflexionar sobre su finalidad.
2. Liderazgos vocacionales y ejemplares: quien dirige con ética, contagia.
3. Escuchar más, gestionar mejor: participación ciudadana real.
4. Evaluar el impacto humano de las políticas: más allá de indicadores técnicos.
5. Innovación con valores: la tecnología no debe alejar, sino acercar.

8. LA VINCULACIÓN DE LAS RELIGIONES CON LA ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SUS SERVIDORES PÚBLICOS

"El buen gobierno no es aquel que hace muchas cosas, sino el que hace lo necesario con justicia." —
Montesquieu

La Administración Pública, en su esencia, es el brazo operativo del Estado, encargado de materializar las políticas y garantizar el bienestar de la ciudadanía. Su legitimidad y eficacia descansan fundamentalmente en la confianza que los ciudadanos depositan en sus instituciones y en quienes las sirven: los servidores públicos. Esta confianza no es un mero accidente, sino el resultado directo de la adhesión a un sólido

marco ético, sustentado en valores y principios que guían la conducta tanto en la interacción con los ciudadanos como en las relaciones internas.

La presente reflexión se propone explorar de manera estructurada este entramado ético, analizando su significado y trascendencia, y estableciendo un diálogo con las enseñanzas fundamentales de cuatro grandes tradiciones religiosas: el cristianismo, el hinduismo, el sintoísmo y el islam. El objetivo es identificar convergencias y particularidades en sus postulados éticos y cómo estos pueden enriquecer la comprensión y la práctica de la buena gobernanza y el servicio público responsable. Esta reflexión permitirá una exploración detallada de cada perspectiva religiosa y su aplicación en los dos ámbitos de relación de las AAPP: con los ciudadanos y entre los propios servidores públicos.

8.1. Marco Conceptual: Ética, Valores y Principios en la Administración Pública.

La ética en la administración pública se refiere al conjunto de normas y principios morales que deben guiar la conducta de las instituciones y los individuos que las integran. Va más allá del mero cumplimiento de la ley, adentrándose en el terreno de lo que es correcto, justo y deseable en el ejercicio del poder y la prestación de servicios.

Los valores son las creencias fundamentales que inspiran y orientan las acciones de la administración y sus servidores. Estos valores, como la justicia, la equidad, la transparencia, la eficiencia y el respeto, actúan como faros que iluminan el camino hacia una administración pública íntegra y al servicio del bien común.

Los principios, por su parte, son las directrices específicas que se derivan de estos valores y que proporcionan un marco operativo para la toma de decisiones y la actuación cotidiana. Principios como la imparcialidad, la legalidad, la rendición de cuentas y la buena fe son pilares esenciales de una administración pública confiable.

La internalización de la ética, los valores y los principios son vitales para construir y mantener la confianza ciudadana, asegurar la legitimidad de las instituciones y garantizar la calidad de los servicios públicos.

8.2. Perspectiva Cristiana: Amor al Prójimo, Justicia y Servicio.

El cristianismo, con su mensaje central de amor a Dios y al prójimo (Mateo 22:37-39), ofrece principios éticos profundos para la administración pública:

El amor al prójimo se traduce en la obligación de priorizar el bienestar de todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables impulsando políticas inclusivas, la atención a las necesidades sociales y un compromiso con la justicia distributiva.

La justicia, un tema recurrente en las Escrituras (Miqueas 6:8), exige la creación y aplicación de leyes equitativas, la lucha contra la corrupción y la garantía de igualdad de oportunidades.

El servicio, ejemplificado en la vida de Jesús (Marcos 10:45), insta a los servidores públicos a adoptar una actitud de humildad y dedicación al bien común, priorizando las necesidades de los ciudadanos por encima de intereses personales.

En las relaciones internas, el cristianismo promueve el amor fraternal, la humildad y el perdón, valores esenciales para construir equipos de trabajo cohesionados y respetuosos.

La integridad y la honestidad, fundamentales en las enseñanzas bíblicas (Proverbios 12:22), deben guiar la conducta tanto en la interacción con los ciudadanos como entre los propios servidores, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas.

8.3. Perspectiva Hindú: Dharma, Karma y Seva.

El hinduismo, con su rica filosofía y diversidad de escuelas de pensamiento, ofrece principios éticos valiosos para la administración pública.

El Dharma se refiere al deber, la rectitud y el orden cósmico y social, manteniendo la justicia y el orden para el bienestar de la sociedad.

El Karma, que establece que toda acción tiene una consecuencia, fomenta la responsabilidad y la consideración de los efectos a largo plazo de las decisiones gubernamentales en la vida de los ciudadanos.

El Seva (servicio desinteresado) insta a los servidores públicos a actuar con humildad y dedicación, priorizando las necesidades de la comunidad sin buscar egolatrías personales.

La Ahimsā (no violencia), aunque a menudo asociada con el ascetismo, puede interpretarse en el contexto administrativo como evitar causar daño físico, emocional o económico innecesario a los ciudadanos.

El Samabhava (imparcialidad) exige tratar a todos los ciudadanos con equidad, sin discriminación basada en casta, religión u otros factores.

En las relaciones internas, el hinduismo promueve la cooperación (Sahakara), el respeto mutuo (Paraspara Samman) y la justicia interna (Nyaya), valores esenciales para un ambiente de trabajo armonioso y productivo.

8.4. Perspectiva Sintoísta: Armonía, Sinceridad y Empatía.

El sintoísmo ofrece principios éticos sutiles pero relevantes para la administración pública:

El Kannagara (armonía con los kami y la naturaleza) puede traducirse en la necesidad de políticas públicas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, considerando el bienestar de las generaciones futuras.

Makoto (sinceridad, honestidad y verdad) es fundamental en la interacción con los ciudadanos, exigiendo transparencia y veracidad en la información proporcionada.

Omoiyari (empatía y consideración por los demás) impulsa a los servidores públicos a comprender y atender las necesidades de los ciudadanos con sensibilidad.

Wa (armonía social y cooperación) promueve la búsqueda del consenso y el bienestar colectivo en la toma de decisiones.

Kiyome (pureza y limpieza) puede interpretarse como la necesidad de integridad y la lucha contra la corrupción en la administración.

En las relaciones internas, el sintoísmo enfatiza nuevamente Wa (armonía y cooperación), así como Makoto (sinceridad y confianza mutua) para construir equipos de trabajo cohesionados y eficientes. El respeto por la jerarquía y la experiencia también es un valor importante en la tradición sintoísta.

8.5. Perspectiva Islámica: Justicia, Fideicomiso y Consulta.

El islam, con su código ético integral derivado del Corán y la Sunna, ofrece principios claros para la administración pública:

Adl (justicia) es un pilar fundamental, exigiendo equidad e imparcialidad en todas las decisiones y políticas, y la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

Amanah (fideicomiso y responsabilidad) considera el cargo público como una responsabilidad sagrada, que debe ejercerse con honestidad, diligencia y en beneficio del pueblo.

Shura (consulta) enfatiza la importancia de buscar el consejo de expertos y representantes del pueblo en la toma de decisiones, promoviendo la gobernanza participativa.

Maslaha (interés público) exige que las políticas estén dirigidas al bienestar general de la comunidad.

Rahmah (misericordia y compasión) impulsa a los servidores públicos a mostrar empatía y a atender las necesidades de los más vulnerables.

En las relaciones internas, el islam promueve la Ukhuwwah (fraternidad e igualdad entre creyentes, extensible al respeto mutuo entre colegas), la Nasihah (aconsejar sinceramente por el bien común) y la Adl (justicia en el trato). La Taqwa (conciencia de Dios) actúa como un recordatorio constante de la responsabilidad última ante una autoridad superior, fomentando la integridad y la rendición de cuentas en todos los niveles.

Al analizar las perspectivas de estas cuatro religiones, se observan importantes convergencias éticas en relación con la administración pública. Todas enfatizan la importancia de la justicia, la honestidad, la compasión y el servicio como pilares fundamentales de la buena gobernanza. La preocupación por el bienestar de los ciudadanos, especialmente los más vulnerables, es un tema recurrente. Asimismo, en las relaciones internas, se valora la armonía, la cooperación, el respeto mutuo y la integridad.

Sin embargo, también existen particularidades y enfoques distintos. Estas diferencias no necesariamente son contradictorias, sino que pueden ofrecer perspectivas complementarias y enriquecer la comprensión de la complejidad ética de la administración pública.

9. CONCLUSIÓN GENERALES

- La ética, los valores y los principios son el cimiento sobre el cual se construye una administración pública legítima y eficaz.
- Las tradiciones religiosas del cristianismo, el hinduismo, el sintoísmo y el islam, a pesar de sus diferencias doctrinales, comparten valores éticos fundamentales que pueden iluminar el camino hacia un servicio público más justo, honesto, compasivo y orientado al bienestar de todos los ciudadanos.
- La internalización y la aplicación consciente de estos principios, tanto en la interacción con los ciudadanos como en las relaciones internas entre los servidores públicos, son esenciales para fortalecer la confianza pública, garantizar la calidad de los servicios y construir sociedades más justas y equitativas.
- La reflexión sobre estas ricas fuentes de sabiduría ética pueden ser herramientas valiosas para afrontar los desafíos éticos contemporáneos y fomentar una cultura de integridad y servicio en las administraciones públicas del siglo XXI.

10. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

“La libertad y la justicia no son ideas abstractas: se concretan en la manera en que se ejerce el poder público.” — Norberto Bobbio

La administración sí puede tener alma, pero depende de nosotros. De nuestra actitud, nuestra ética, nuestra sensibilidad.

Recordemos:

- No basta con ser buenos técnicos: necesitamos ser buenos servidores públicos.
- Una sociedad justa necesita una administración con conciencia.
- Cada gesto administrativo puede ser un acto de justicia... o de indiferencia.

Y ahora os pregunto... ¿qué podéis hacer cada uno de vosotros para que vuestra administración mantenga o vuelva a tener alma? ¿y vuestra alma profesional...cómo está?

ELABORACIÓN DE ORDENANZAS MUNICIPALES Y MEJORA REGULATORIA. UNA VISIÓN PRÁCTICA

María Jesús GIMÉNEZ SOLER

*Jefa de la Oficina de Mejora Regulatoria y asuntos generales (incardinada en la
Secretaría General y del Pleno del Ayuntamiento de València)*

SUMARIO:

1. Breve referencia a las características del municipio de València y antecedentes del proyecto.
2. Plan Normativo.
3. Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales.
4. La consulta pública previa.
5. El manual para elaborar informes de impacto de género.
6. El manual para la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo.
7. El informe sobre la evaluación normativa de reglamentos y ordenanzas.
8. La huella normativa.

INTRODUCCIÓN

Con la elaboración de este artículo se pretende compartir la experiencia de trabajo en el Ayuntamiento de València en materia de mejora regulatoria. En el año 2020, la Secretaría General y del Pleno, con el respaldo de la Alcaldía y del equipo de gobierno, inició un proceso que tenía por objeto mejorar la calidad de las normas municipales, incidiendo especialmente en su proceso de elaboración. El Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa se empezaron a aprobar anualmente. Se elaboró una Circular por la Secretaría que recogía la forma de elaborar las disposiciones normativas, dicha Circular incluye directrices de técnica normativa, plantillas, esquema de tramitación..., se consiguió homogeneizar el proceso y se estableció en el Reglamento Orgánico del Pleno la obligación de acompañar los proyectos normativos de una Memoria de Análisis de Impacto

Normativo (MAIN) aprobándose un Manual para ayudar a elaborarla. El proyecto fue galardonado por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) y publicado por dicha entidad¹. Aquello supuso una gran motivación para seguir adelante.

En el año 2025, se crea en el Ayuntamiento la Oficina de Mejora Regulatoria. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en sesión de fecha 16 de mayo, se reestructuró el Servicio de Secretaría General y del Pleno y se modifica el Organigrama de la corporación en el sentido de incluir, dependiente de la “Secretaría General y del Pleno” una Oficina con la denominación “Oficina de Mejora Regulatoria y Asuntos Generales” en una clara apuesta por apoyar esta línea de trabajo.

Tras una breve introducción contando los antecedentes del proyecto y los principales campos en los que se ha ido trabajando se analizará con más detalle los resultados obtenidos con cada uno de los instrumentos de mejora regulatoria implantados, utilizando ejemplos, no sólo del Ayuntamiento de València, también de otros ayuntamientos, para aportar una visión práctica y herramientas que puedan ayudar a la implantación de estos procesos de mejora regulatoria en otros ayuntamientos.

1. BREVE REFERENCIA A LAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

València es, por tamaño demográfico, la tercera ciudad de España, con 840.792 habitantes (INE-1 de enero de 2025) y abarca un término municipal de 13.834,9 hectáreas. El ayuntamiento está integrado por la alcaldesa y 32 concejales. Se organiza en Alcaldía y 10 áreas de gobierno con sus concejales delegados. A nivel administrativo, se integra por 86 servicios municipales y cuenta con 10 Juntas de Distrito, 7 organismos autónomos, una entidad pública empresarial, así como 2

¹ “Mejora Regulatoria en el Ayuntamiento de València”. Premios CEMCI, V Convocatoria. CEMCI. Granada 2023. Autores del proyecto: Hilario LLavador Cisternes, Isabel Tejeda Adell y M.^a Jesús Giménez Soler

fundaciones y 3 sociedades mercantiles. El presupuesto para 2026 asciende a 1.250.941.357,84 euros.

El número total de normas publicadas en la web municipal asciende a 145, clasificadas de esta forma:

Reglamentos Orgánicos	5
Reglamentos	36
Ordenanzas	40
Ordenanzas Fiscales y de precios públicos	56
Estatutos	8

En el año 2020 se inició en el Ayuntamiento de València, a propuesta de la Secretaría General y del Pleno, un proceso con el objeto de mejorar la calidad de las ordenanzas y reglamentos y para ello se ha trabajado en diferentes instrumentos de mejora regulatoria implantándolos progresivamente:

En el año 2018 empezó a elaborarse en el Ayuntamiento el Plan Normativo, unos años más tarde se inició el proceso de evaluación de las normas municipales aprobándose en el año 2021 el primer Informe de Evaluación Normativa. Ese mismo año se aprobó la Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales y el Manual para la elaboración de Informes de Impacto de Género y posteriormente, en el año 2022, se aprobó el Manual para la elaboración de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo y comenzó a publicarse la huella normativa.

Desde entonces se ha continuado trabajando en la misma línea y en el año 2025 se ha creado la Oficina de Mejora Regulatoria

Transcurridos cinco años desde que se inició el proyecto, se puede hacer una valoración positiva de los avances conseguidos siendo conscientes de que queda mucho camino por recorrer. Se analizará a continuación de forma detallada la experiencia en la implantación de los diferentes instrumentos de mejora regulatoria

en el Ayuntamiento incorporando herramientas y modelos utilizados en otros ayuntamientos que nos pueden servir de referencia.

2. PLAN ANUAL NORMATIVO

La función de planificación de la actividad normativa atiende, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a la finalidad de hacer el ordenamiento jurídico más predecible, *en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.* En su artículo 132 prevé que las Administraciones Públicas deberán aprobar un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y exige su publicación en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Este artículo que fue aprobado como legislación básica, fue objeto, junto a otros, de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por la Generalitat de Cataluña, que declaró que este artículo 132 sólo es de aplicación a la iniciativa legislativa del gobierno estatal al no ser considerada como normativa básica (sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo, FJ 7 c), párrafo 6 (SOCÍAS CAMACHO 2023:7; VELASCO CABALLERO 2019: 310) por lo tanto, y aunque no pueda considerarse como una exigencia legal, nada impide que los ayuntamientos decidan aprobar estos planes.

En el Ayuntamiento de València, antes de recaer la mencionada sentencia, por moción de la Alcaldía de fecha 1 de febrero de 2018, se encargó a la Secretaría General y del Pleno establecer el procedimiento y condiciones para la aprobación anual de un plan normativo municipal y poco después, se aprobaron, por Resolución de Alcaldía, las instrucciones para la elaboración del Plan Normativo

Municipal para 2018 y sucesivas anualidades (R.A. número 65 de fecha 9 de febrero de 2018), plan que ha ido elaborándose anualmente desde entonces².

A pesar de no ser de obligada elaboración en los ayuntamientos, la implantación del Plan Normativo ha sido positiva, ha obligado a tener una previsión. Gracias a ello, los servicios realizan anualmente una reflexión previa sobre las normas municipales que son de su competencia, valorando si hay algún motivo que aconseje su modificación o derogación, si hay alguna materia que les competa sobre la que debería regularse y también se suministra esa información a los destinatarios de las normas permitiendo, a los que pueden verse afectados por las mismas, estar atentos y canalizar mejor la participación en su elaboración.

Gracias a esta planificación normativa, «la intención de modificar o aprobar nuevas normas será conocida con antelación suficiente, lo que, desde un punto de vista interno, permite a los órganos competentes impulsar el inicio y tramitación de los correspondientes procedimientos y, desde un punto de vista externo, permite a los ciudadanos y las empresas conocer la orientación de los futuros cambios en el ordenamiento jurídico» (PRIETO ROMERO 2019: 135). De esta manera, «las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas y de sus órganos de gobierno dejan de ser el producto de decisiones burocráticas o políticas improvisadas, para convertirse en la concreción de una planificación previa conocida por los ciudadanos, lo que aporta ya desde ese primer momento previsibilidad» (MÍGUEZ MACHO 2019: 11)

Desde el año 2018 se aprueba anualmente este Plan Normativo en el Ayuntamiento. Todos los años se solicita a los servicios y organismos que hagan sus previsiones.

Los datos sobre las disposiciones normativas que se solicitan para su inclusión en el plan son los siguientes:

² Pueden consultarse en la página web municipal:

<https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/plan-normativo-ordenanzas-y-disposiciones>

- a. *Área y Delegación.*
- b. *Servicio u organismo responsable*
- c. *Título: o denominación de la norma, que concreta su carácter (ordenanza, reglamento u otro tipo de disposición) y contiene una breve descripción del contenido.*
- d. *Tipo: hay que especificar si se redacta una nueva norma, se procede a la modificación, revisión, derogación o cualquier otra posibilidad de actualización de una disposición vigente o si se van a refundir varias de ellas.*
- e. *Motivación: descripción de las situaciones de hecho o de derecho que justifican la actuación de regulación normativa: adaptación legislativa, adaptación reglamentaria, peticiones ciudadanas, informes de empleados públicos, criterios de necesidad, criterios de oportunidad, dispersión normativa o cualquier otra que sea procedente.*
- f. *Consulta previa: se cumplimentará afirmativamente si el trámite es obligatorio según la normativa vigente (artículos 133 de la LPAC y 108 y 116 del ROP) o, si no teniendo tal carácter, se tiene intención de efectuar la consulta. En caso contrario, se elegirá la opción “No procede”. Si ya se ha cumplimentado la consulta previa y el trámite estará finalizado a 1 de enero de XX, se ha de indicar que ya ha sido realizada.*
- g. *Previsión del estado de tramitación: se seleccionará el momento procedimental en el que previsiblemente se encontrará el expediente: actuaciones previas, consulta pública, elaboración de la MAIN, redacción anteproyecto, aprobación del proyecto, aprobación inicial por el Pleno, información pública y audiencia personas interesadas, aprobación definitiva por el Pleno, publicación y entrada en vigor o cualquier otra situación en la que se encuentre el procedimiento.*

Todo ello, sin perjuicio que cada servicio pueda ampliar esta información si lo considera necesario.

Analizado el Plan Normativo de 2025, de un total de 12 Reglamentos, 13 ordenanzas y 3 Estatutos de organismos autónomos cuya modificación o aprobación se preveía³, se llegó a la aprobación definitiva de 8, lo que evidencia un porcentaje de ejecución mejorable. Es cierto que la tramitación de una norma municipal suele tener una duración cercana al año, con mayor motivo si el objetivo es que se de especial importancia a su proceso de elaboración ajustándolo a los principios de buena regulación y valorando todos los impactos de las normas antes de aprobarlas, potenciando la participación ciudadana y propiciando la realización de consultas públicas previas, lo que en la práctica supone que muchas de las iniciativas normativas incluidas en los planes anuales no logren aprobarse en el año en que estaba previsto. Ello nos ha llevado al convencimiento de que el proceso de planificación normativa debe configurarse con un horizonte temporal más amplio. Así se ha evidenciado ya en otros ayuntamientos como en el de Madrid que ha establecido una planificación normativa de carácter plurianual que comprende el período correspondiente a un mandato electoral, sin perjuicio de su revisión a la mitad del mandato. Sin llegar a ampliarlo a tan largo plazo, se ha considerado adecuado que el plan pase a tener carácter bienal, y así, en el Ayuntamiento de València se ha decidido, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de fecha 21 de noviembre de 2025, que los planes normativos tengan carácter bienal, lo que mejorará los resultados de ejecución. El proyecto de plan normativo 2026-2027, una vez informado por todos los servicios municipales y organismos del sector público y rubricado dicho informe por los Secretarios competentes y por la Alcaldía o concejales delegados, se presentará en los primeros meses del año para su aprobación por la Junta de Gobierno y posteriormente por el Pleno.

³ Los Planes Anuales Normativos se publican en la web municipal
<https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/plan-normativo-ordenanzas-y-disposiciones>

En la Oficina de Mejora Regulatoria partiendo del Plan Normativo que se elabore para el año 2026-2027 se va a realizar un seguimiento del grado de ejecución del mismo, en su caso, se analizarán las causas por las que los proyectos normativos no se lleven adelante o que, por el contrario, proyectos no previstos en el plan, se aprueben, valorando a su vez si el nuevo plazo de previsión resulta adecuado.

Los Planes Normativos se publican en la web municipal y pueden ser consultados por la ciudadanía en cumplimiento de la normativa sobre transparencia (así se establece en el artículo 19.1.f del Reglamento de Gobierno Abierto: Transparencia del Ayuntamiento de València)

3. CIRCULAR SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS MUNICIPALES

La “Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales: Ordenanzas y Reglamentos”, fue elaborada por la Secretaría General y del Pleno, por encargo de la Alcaldía y aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión de 12 de noviembre de 2020 (modificada posteriormente por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, sesión de 29 de julio de 2022). El objetivo era establecer una metodología para la tramitación, aprobación y publicación de las disposiciones normativas, con la finalidad de orientar, facilitar y homogeneizar las actuaciones de las unidades administrativas, teniendo en cuenta los principios de buena regulación y, en general, las previsiones de los artículos 128 y siguientes de la LPAC. Esta Circular ha sido de gran utilidad para los servicios porque les ha hecho más fácil la tramitación de las normas y se ha conseguido estandarizar el procedimiento, unificar el formato de la documentación utilizada y someter a unas directrices de técnica normativa las ordenanzas y reglamentos. Esta Circular incluye, además de la propia guía del procedimiento, unos anexos relativos a:

- Un esquema de tramitación de las ordenanzas y reglamentos

- Una guía de “Directrices de Técnica Normativa”
- Una colección de plantillas de documentos a emplear en la tramitación

El contenido completo de la misma puede encontrarse en la publicación del CEMCI.

Gracias a la Circular se ha clarificado el procedimiento a seguir, se han homogeneizado nuestras normas y se ha mejorado el proceso de elaboración de las mismas. Téngase en cuenta que el Ayuntamiento cuenta con más de 85 servicios municipales y 12 entidades del sector público, que son potenciales gestores en la elaboración y tramitación de normas municipales

4. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA

El artículo 108 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de València, en línea con lo previsto en el artículo 133 de la LPAC, establece que

Con carácter previo a la elaboración del proyecto, se habrá sustanciado una consulta pública, a través del portal web municipal, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los objetivos de la misma y los problemas que pretende solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación y otras posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse de esta consulta en el caso de proyectos de disposiciones organizativas, cuando concurran razones graves de interés público o 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.

Es importante que se haya regulado en el Ayuntamiento la forma de realizar esta consulta previa porque el artículo 133 de la Ley 39/2015 se declaró, en parte, contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento

jurídico 7 b) y, salvo el inciso de su apartado primero “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, cuando se refiere a los supuestos en los que puede prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas, que han sido declarados legislación básica siendo aplicables a las entidades locales, el resto no tiene carácter básico, por lo que no es aplicable a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales.

La consulta previa se realiza para que los ciudadanos, antes incluso de que se redacte el proyecto normativo, puedan saber qué objetivos persigue el ayuntamiento con su aprobación, qué problemas pretende solucionar y porqué es necesaria y oportuna la norma, también deben conocer qué otras alternativas se han valorado, regulatorias y no regulatorias. El ayuntamiento, a la hora de lanzar la consulta pública debe pronunciarse sobre estas cuestiones para que el ciudadano pueda opinar.

Nos puede servir de ejemplo para la adecuada realización de la mencionada consulta pública el último edicto publicado en la web:

EDICTO

CONSULTA PÚBLICA MODIFICACIÓN ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DE LOS MERCADOS DE DISTRITO

El artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que con carácter previo a la elaboración del proyecto o del anteproyecto de ley o del reglamento se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

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

En la actualidad en la ciudad de València existen 13 mercados en los cuales se venden artículos de alimentación, al margen del mercado de la Plaza Redonda,

en el cual, al encontrarse ubicado en la plaza del mismo nombre, se dedica principalmente a la venta de encajes, puntillas, composturas, etc.

La vigente Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito se aprobó por acuerdo plenario de fecha 26 de abril de 2018 y entró en vigor el día 8 de junio de 2018. Desde la Delegación de Comercio y Mercados se considera conveniente acometer una modificación puntual de la reseñada norma.

1. Problemas que se pretenden solucionar con la modificación

La Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, en el momento de su aprobación, se hizo con la clara intención de mantener el concepto de mercado tradicional. Sin embargo, en los últimos años el mercado tradicional se ha visto afectado por la cantidad de cadenas de distribución, especialmente en ciudades como València, las cuales tienen muchas más posibilidades de almacenaje de los productos, que un puesto de un mercado de Distrito, de reducidas dimensiones. Por otra parte, estas grandes cadenas de distribución tienen un horario de apertura mucho más amplio, incorporando incluso en algunos casos zonas donde la clientela, una vez adquirido el producto, puede consumirlo. Todos estos factores implican una dificultad añadida a la supervivencia del mercado tradicional. De hecho, según una reciente encuesta de la Asociación Española de Consumidores únicamente el 27 % acude al menos una vez a la semana a un mercado tradicional a hacer la compra.

2. Necesidad y oportunidad de su aprobación

El servicio público de mercados no tiene el carácter de obligatorio, en la actual redacción de la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Sin embargo, si atribuye a los Ayuntamientos esta ley competencias en materia de mercados. Es voluntad del Ayuntamiento, y en concreto de la Delegación de Comercio y Mercados procurar la supervivencia de los mercados municipales existentes en València, para lo cual se ha impulsado una modificación de la norma con el reseñado objetivo.

3. Objetivos de la norma

El objetivo de la norma es acometer una modificación puntual de la vigente Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, incluyendo variables que pueda hacer más atractivo acudir al mercado de tal manera que manteniendo el concepto de mercado tradicional pueda implantarse un modelo comercial mixto, en el cual pueda compatibilizarse el concepto de mercado tradicional, con la prestación de otros servicios complementarios, que contribuyan al fomento de la actividad comercial. Al respecto, el texto de la ordenanza entrará a regular con más detalle la posibilidad de habilitar zonas en el mercado para el consumo por parte de la clientela de productos adquiridos en el propio mercado.

4. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Se considera que la mejor solución es acometer la modificación propuesta, introduciendo en el texto la posibilidad de aprobar reglamentos de régimen interior que tengan en cuenta la particular idiosincrasia de cada mercado.

Por tanto, a la vista de los antecedentes expuestos, de acuerdo con la resolución BC 2832 de fecha 2 de diciembre de 2025 se procede iniciar el trámite de consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de modificación de la Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, para que en el plazo de veinte días hábiles, a contar desde el día después al de la publicación en la página web municipal y en el tablón de edictos electrónico se presenten sugerencias u observaciones por cualquiera de las formas previstas en la Ley 39/2015, o alternativamente, mediante correo dirigido a xxx@valencia.es haciendo constar su nombre y apellidos o razón social y su número de D.N.I., N.I.F. o documento identificativo suficiente que permita verificar su identidad.

Legalmente no se ha establecido el plazo para este trámite de consulta previa. En la Circular aprobada en el Ayuntamiento, se señala como aconsejable el plazo mínimo de veinte días al que se refiere el artículo 83 de la LPAC para la información pública. No obstante, se prevé que puede establecerse otro más amplio si se considera lo más adecuado para recabar un mayor número de aportaciones ciudadanas y si, excepcionalmente, se considera más conveniente establecer un plazo más corto, se podrá hacer, pero en la resolución que ordena la apertura del trámite se señalarán las razones, debidamente motivadas, que lo justifican.

Se trata de un trámite obligatorio, con las únicas excepciones reguladas por los artículos 133.4 de la LPAC.

Únicamente podrá prescindirse de esta consulta, aunque siempre debe valorarse detenidamente tal posibilidad, en los supuestos siguientes:

- a) en el caso de proyectos de disposiciones organizativas y presupuestarias,
- b) cuando concurren razones graves de interés público,

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

En la Circular también se prevé que, concluido el trámite de consulta pública, se emitirá un informe sobre el resultado de la misma y, si se hubieran producido, se señalará el número de sugerencias presentadas, principales opiniones expresadas por la ciudadanía y cuáles de ellas quedarán plasmadas en el anteproyecto. Este informe es objeto de publicación en la sede electrónica y, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de València, también se remite a la Oficina de Estadística a los efectos de confeccionar y publicar las estadísticas a las que se refiere su artículo 19.1.c. De acuerdo con dicho precepto, el Ayuntamiento y sus organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de València, publicarán información relativa a “Las estadísticas sobre participación ciudadana en los procedimientos de elaboración normativa, con especificación del porcentaje de aportaciones ciudadanas que hayan sido incorporadas a los textos normativos”

En materia de mejora regulatoria a nivel local, el Ayuntamiento de Madrid que, a nuestro juicio, es uno de los más avanzados y cuyos modelos y guías han sido documentos de referencia, ha elaborado unas “Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales”⁴ aprobado por acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid que pueden ayudar en el planteamiento de estas consultas previas, adaptadas en cada caso a las peculiaridades del propio ayuntamiento.

⁴ Se puede consultar en la sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=db018646765f7510VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=257865dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default>

5. EL MANUAL PARA ELABORAR INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO

El informe de impacto de género, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, debe elaborarse junto al proyecto normativo.

En cuanto a su elaboración, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que, aunque es aplicable únicamente a nivel estatal, nos puede servir como referencia, al referirse al impacto por razón de género establece en su artículo 2.1:

f) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.

En el Ayuntamiento de València, el Manual para la elaboración de informes de impacto de género fue realizado por el Servicio de Igualdad (aprobado por Junta de Gobierno Local en fecha 5 de marzo de 2021)⁵. En la página web del ayuntamiento podemos encontrar, además del Manual, una relación de las normas reguladoras de la evaluación de impacto de género en el ámbito del Derecho Internacional y en el ámbito del Derecho Europeo y una infografía para la elaboración de los informes de impacto de género.

Se define la evaluación de impacto de género como un proceso que evalúa las repercusiones de las normas y políticas sobre mujeres y hombres como

⁵ Se puede encontrar en la página web del Ayuntamiento de Valencia <https://www.valencia.es/cas/igualdad/mujeres-e-igualdad/documentos-para-la-elaboracion-de-informes-de-impacto-de-genero>

colectivos diferenciados, como una herramienta para que la investigación y las políticas sean llevadas a término valorando las diferencias sobre:

- Roles culturales
- Relaciones entre ambos sexos
- Realidades sociales
- Expectativas de vida

Un instrumento de análisis que ofrece opciones informadas y equitativas sobre si las normas o políticas son discriminatorias y promocionan un avance hacia la igualdad real. Define como objetivos de la evaluación:

- Proporcionar información para maximizar el impacto positivo de cualquier acción legislativa o ejecutiva sobre mujeres y hombres
- Evitar que cualquier acción legislativa o ejecutiva tenga un impacto negativo sobre mujeres u hombres y que esta beneficie a unas y a otros.
- Alcanzar los objetivos de igualdad real entre mujeres y hombres.

6. EL MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE LAS MEMORIAS DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

La Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) es un documento *cuya finalidad no es otra que la de asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación, de forma y manera que se contiene en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias* (Sentencia

Tribunal Supremo de 12 diciembre de 2016 , rec.903/2014 y 31 de enero de 2017, rec. 4028/2015)

Es cierto que la exigibilidad o no de las memorias de impacto normativo en los procesos de elaboración de las ordenanzas locales, no es pacífico y existen posturas contrapuestas.

A nivel de la Administración estatal, la obligación de elaborar una memoria de análisis de impacto antes de aprobar una norma está prevista en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y su contenido se regula en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (RD que vino a sustituir al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo). La exigencia a nivel autonómico es más desigual, aunque son pocas las autonomías que no incluyen la exigencia de elaboración de estas memorias en sus procesos de elaboración normativa.

A nivel local, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, no obliga en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas a realizar una memoria de análisis de impacto normativo, si bien exige, en su artículo 84, que la actividad de intervención de las Entidades Locales se ajuste a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue (la redacción de este artículo proviene de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

La Ley 39/2015, regula en su título VI, la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas y, aunque no impone a nivel local la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo en la elaboración de las ordenanzas, sí que recoge los “principios de buena regulación” en su artículo 129, exigiendo que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria por las Administraciones Públicas, el ajuste a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia queden

suficientemente justificados. En base a esa regulación, algunos autores entienden (postura que comparto) que, aunque no se recoja de forma explícita, la exigencia de elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo a nivel local deriva de la aplicación de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC (ORTÍ FERRER 2019: 242), otros autores añaden como argumento de su exigencia implícita la imposición por parte del legislador de la carga de la prueba de la necesidad y proporcionalidad de toda norma que suponga la intervención de las Entidades Locales (art 84 de la LRBRL) o que incida en la unidad de mercado (REVUELTA PÉREZ 2019: 194) y también del principio de interdicción de la arbitrariedad, que reclama la motivación de las propuestas regulatorias y del derecho a la buena administración (CAYETANO PRIETO 2019: 264-265). Otros, sin embargo, entienden que no sería exigible por no estar establecido en la norma (VELASCO CABALLERO 2019: 328) aunque sí entienden que tal exigencia pueda provenir de la legislación autonómica y a falta de ésta, que fuera objeto de regulación local, siendo ello recomendable dada la directa conexión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) con los valores de buena administración que contiene el artículo 103.1 CE.

En el Ayuntamiento de València, la elaboración de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo, se ha establecido de manera obligatoria. De conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Reglamento Orgánico del Pleno:

La aprobación de ordenanzas, reglamentos y del resto de las disposiciones municipales de carácter normativo se regirá por lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica de régimen local y del procedimiento administrativo común y en el presente título.

La aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno y la aprobación inicial de la disposición normativa requerirán la redacción de una Memoria de Análisis del Impacto Normativo actualizada. Esta previsión no será de aplicación a los presupuestos generales, ni a los proyectos normativos relativos a las ordenanzas fiscales ni a los planes urbanísticos, que se regularán por su normativa específica.

Esta labor es necesaria, no se debe aprobar una norma sin haber previsto el ajuste a los principios de buena regulación, los impactos presupuestarios, organizativos, económicos, de género o cualquier otro impacto que tendrá la norma.

Depende de la importancia y el alcance que tenga la norma así será la MAIN. Puede ocurrir que se trate de normas que carezcan de impactos, bastará con indicarlo y razonarlo. Sin embargo, otras normas tendrán gran impacto sobre la ciudadanía o sobre un sector de la población o su implantación puede requerir mayores gastos, habrá que preverlo, también deberá justificarse la limitación de derechos si la norma los establece.

Elaborando una Memoria nos aseguramos de que vamos a dar cumplimiento a todas las exigencias legales. Son numerosos los pronunciamientos judiciales que anulan ordenanzas por no haber cumplido con estas exigencias y los costes de la invalidez o “mortandad”, como los define Doménech Pascual, que provoca son cuantiosos, el coste de *reviviscencia* de una regulación derogada, los *costes de transición*, los *costes de rectificación* todo ello sumado a la inseguridad jurídica que provoca (DOMÉNECH PASCUAL 2022:76).

Dependiendo del tipo de norma que aprobemos existen exigencias legales que debemos respetar. Si se establecen medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. El cumplimiento de dichas exigencias en estos supuestos, deberá quedar justificado (artículo 4 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público).

La justificación de la unidad de mercado exigido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, el Informe de impacto de género exigido por la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres o de otros como familia (D.A. 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de

noviembre, de Protección de las Familias Numerosas) e infancia (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), previstos en diferentes normas estatales y autonómicas y que habrá que estar a lo establecido en las mismas y valorar el caso concreto para determinar si son exigibles.

En el Ayuntamiento detectamos que la obligación que se impuso de elaborar estas Memorias ha encontrado cierta resistencia en su implantación debido fundamentalmente a la falta de tiempo para elaborarlas, la insuficiencia de medios y la escasa formación sobre la materia. Con el Manual para su elaboración se pretende ayudar y guiar a los encargados de realizarlas. El Manual, siguiendo el ejemplo de otras guías y manuales que se tomaron como referencia, pretende incluir en cada apartado las preguntas que deben plantearse, dando respuesta a las mismas podemos elaborar las memorias y asegurarnos de que se incluyen las justificaciones que las normas imponen. Es verdad que hay ciertos impactos que son difíciles de realizar porque exceden del campo jurídico y entroncan con otras disciplinas, por ejemplo, los impactos sobre la infancia y la adolescencia, será necesario formar al personal y dotarles de las herramientas y medios suficientes. “Es imprescindible contar con unas directrices claras sobre los procedimientos y herramientas a emplear para realizar este tipo de análisis con rigurosidad” (REDONDO MORA 2023:86)

Tal y como se establece en el Manual, la MAIN se estructura en los siguientes apartados:

1. Resumen ejecutivo.
2. Oportunidad de la propuesta normativa.
3. Contenido de la propuesta normativa.
4. Análisis jurídico.
5. Tramitación.
6. Impacto competencial.

7. Impacto organizativo.
8. Impacto presupuestario.
9. Impacto económico.
10. Impacto de género.
11. Simplificación de procedimientos.
12. Otros impactos.

En el Manual se facilitan las cuestiones que cabe plantearse en cada uno de los apartados para ayudar a realizarlos. A modo de ejemplo vemos qué cuestiones propone para analizar el **impacto presupuestario** que la norma puede tener.

¿Implica una reducción o un incremento del gasto?
¿Supone nuevos o mayores ingresos?
¿Qué alcance temporal tiene el impacto presupuestario?
¿Cuáles son las aplicaciones presupuestarias afectadas?
¿Afecta solo al presupuesto del área, ente u organismo impulsor, o afecta a varias áreas u organismos? ¿Cuáles?
¿El coste del proyecto puede ser asumido con los créditos disponibles o será necesario llevar a cabo una modificación presupuestaria? ¿Por qué cuantía?
¿Existe cofinanciación de otras Administraciones Públicas o de entidades privadas, a través de subvenciones, convenios o cualesquiera otros instrumentos de cooperación con aportación económica?
¿Las medidas contenidas en la propuesta normativa tienen incidencia en los ingresos derivados de impuestos, tasas, precios públicos o contribuciones especiales? ¿Cuáles y con qué duración?
¿La propuesta normativa produce efectos en materia retributiva o en general, se derivan consecuencias en el apartado de retribuciones e indemnizaciones de los empleados públicos municipales? ¿Cuáles?
¿La propuesta normativa implica la creación o modificación de estructuras orgánicas, modificación de relaciones de puestos de trabajo o de plantilla presupuestaria? ¿Cuáles?
¿La propuesta normativa conlleva procedimientos de movilidad administrativa, procesos de provisión de puestos de trabajo o contratación de personal laboral?

¿Cuáles son?
¿La propuesta normativa incluye medidas de acción social o algún tipo de incentivo que prevea la jubilación anticipada? ¿Cuáles son?
¿La propuesta normativa implicará algún gasto en medios o servicios de la Administración digital?

Respondiendo a estas cuestiones podrá valorarse el impacto presupuestario de la norma.

Y estos impactos deben valorarse porque ya son numerosos los pronunciamientos judiciales que anulan ordenanzas por no realizar estos informes previos, especialmente por la falta de análisis de este impacto presupuestario.

Vemos, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 185/2024 de fecha 11 de abril de 2024 (recurso nº 141/2022) que resuelve anulando la modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración (por auto de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2025 se declaró la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la referida sentencia 185/2024). De su fundamento jurídico extraemos las siguientes conclusiones:

Fundamento jurídico 3º:

(...) Como ya decíamos en la sentencia de esta Sala y sección nº 589/2023, de 21 de noviembre de 2023, recurso nº 341/2021, la exigencia de un estudio de impacto presupuestario, es decir, en los ingresos y gastos de la propia administración autora de la norma, se establece imperativamente en el artículo 129.7 de la LPAC y en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo ámbito de aplicación (artículo 2.1) están comprendidas también las entidades locales, la cual exige que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria por cualesquiera Administraciones Públicas, se lleve a cabo una valoración de las repercusiones y efectos a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros de la norma propuesta. La finalidad de la citada Ley Orgánica 2/2012 es la de evitar que cualquier Administración Pública pueda dictar

disposiciones administrativas de carácter general o actos administrativos que puedan poner en riesgo la estabilidad de su presupuesto (...).

(...) La STS, Sala Tercera, nº 134/2017, de 31 de enero de 2017, recurso nº 4028/2015 nos da una pauta de cuál debe ser el resultado de esa valoración cuando razona: *" Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad)" (...)*

Otro pronunciamiento judicial bastante ilustrativo, es la sentencia del Tribunal Supremo nº 614/2024, de 11 de abril de 2024 (recurso nº 4954/2022) que resuelve recursos de casación tramitados con el núm. 4954/2022, preparados por la Generalidad de Cataluña, por el Ayuntamiento de Barcelona y por el Área Metropolitana de Barcelona contra la sentencia, de 21 de marzo de 2022, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por la que se estima en parte el P.O. nº 43/2020 y se anula la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinado vehículos en la ciudad de Barcelona.

Fundamento jurídico 2ª:

(...) Las memorias e informes obrantes en el expediente no cumplen la función de asegurar que los encargados de tramitar y aprobar la Ordenanza tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación, sin que recoja una motivación suficiente de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, ni una valoración de las distintas alternativas existentes, ni un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas que se derivarán de su aplicación, tal como se exige en

reiterada jurisprudencia expresada en las SSTs de 12 de diciembre de 2016 (Recursos núm. 902/2014 y 903/2014), y 31 de enero de 2017 (Recurso núm. 4028/2015), entre otras).

(...) En la valoración de la Sala se aprecian vicios sustanciales en las diferentes memorias e informes emitidos en la tramitación del expediente, especialmente por tomar como punto de partida datos no actualizados y al no haberse ponderado suficientemente el alcance y consecuencias de la Ordenanza impugnada sobre la movilidad de los ciudadanos, así como sus efectos sobre la competencia y el mercado.

7. EL INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN NORMATIVA DE REGLAMENTOS Y ORDENANZAS

El artículo 130 de la Ley 39/2015 prevé que 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 debe plasmar en un informe que se hará público con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

La STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró que este artículo no era aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, al considerar que invadía sus competencias pero sin embargo, en lo que afecta a la iniciativa reglamentaria estatal, autonómica y local, el Tribunal Constitucional ha establecido que pueden considerarse «bases» del régimen jurídico de las Administraciones Públicas relativas a la elaboración de reglamentos, al recoger directrices generales a las que deben responder las políticas de los diferentes niveles de gobierno y que, por tanto, no invaden las competencias de las comunidades autónomas. Es decir, sólo se aplican a las iniciativas legislativas del Gobierno estatal (y no a la de los gobiernos

autonómicos); y son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas relativas a la elaboración de reglamentos, tanto estatales, autonómicos como locales. (SOCÍAS CAMACHO 2023: 7 y 8)

“La evaluación ex post puede suministrar información tan o más valiosa, a los efectos de garantizar el acierto de la norma considerada, que la obtenida a través del procedimiento ex ante. Nada garantiza con total certeza que una norma jurídica ya vigente sea realmente la más acertada que cabía adoptar, o que lo vaya a seguir siendo eternamente. Siempre existe el peligro de que produzca efectos nocivos desde un principio —aunque esto sólo se sepa mucho después— o de que, siendo estos inicialmente beneficiosos, dejen de serlo debido a un cambio de las circunstancias. La evaluación ex post de una regulación jurídica persigue prever y detectar lo más rápidamente posible sus desaciertos, a fin de evitar o al menos reducir los daños sociales que estos puedan ocasionar. Nótese, asimismo, que la información obtenida ex post es más fiable que la adquirida ex ante, pues la primera se basa en observaciones empíricas de los efectos reales de la norma considerada, mientras que la segunda se funda en meras hipótesis acerca de esos efectos que pueden revelarse equivocadas” (DOMÉNECH PASCUAL 2022: 84)

En este proceso evaluativo retrospectivo cobra mucha importancia explorar y recolectar datos empíricos y no meramente estadísticos, pues «a partir de ellos se obtiene información sobre el logro de objetivos, la solución de problemas, las incidencias indeseadas, los incumplimientos no previstos, los costes y beneficios (en términos económicos pero también sociales o ambientales) y muchos otros aspectos de la entrada en vigor de una determinada norma jurídica, de una concreta regla jurídica o de una opción de regulación frente a otra». (CANALS AMETLLER 2019: 18)

Este informe empezó a elaborarse en el Ayuntamiento de València en el año 2021 por lo que se cuenta con cinco años de experiencia. Se realizó un estudio previo de la normativa municipal vigente, teniendo en cuenta el año de aprobación y de modificación de las mismas (este dato es bastante revelador porque puede

evidenciar normas que se han quedado obsoletas) y, al ser un Ayuntamiento de gran población se tuvo que determinar de qué servicio u organismo dependía cada norma.

El principal problema que se plantea al enfrentarnos a la evaluación de las normas es que, salvo las últimas aprobadas, ninguna previó el plazo en el que esta evaluación debía realizarse ni que indicadores debían valorarse. Si se quiere realizar la evaluación adecuadamente, en el momento de elaborar la norma y preparar la MAIN debe establecerse, atendiendo a sus características, los plazos de evaluación y los indicadores o datos que servirán para valorar si se han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas, así como el ajuste a los principios de buena regulación.

Para entender la manera de realizar estas evaluaciones lo mejor será ver algún ejemplo, en este caso, extraídos de dos MAINs del Ayuntamiento de Madrid en las que se incluyen indicadores que pueden servirnos de referencia⁶:

Ejemplo 1: En la MAIN de la modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, en su apartado 13 establece:

13. Evaluación. La evaluación será realizada por parte del Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias, y en concreto, por la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración, en el plazo de cuatro años desde su entrada en vigor, a través de los siguientes indicadores de cada uno de los correspondientes objetivos/impactos que se detallan en las fichas que se presentan a continuación: Primer objetivo que evaluar:

Objetivo 1 de la ordenanza: Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos

⁶ Las huellas normativas de las disposiciones del Ayuntamiento de Madrid pueden consultarse a través del enlace: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/?vgnextfmt=default&vgnextchannel=7089508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

los agentes interesados y reducir los plazos totales de tramitación de autorizaciones. Impacto en la actividad promovida por particulares y empresas. Indicador: Número de solicitudes de terrazas presentadas y concedidas, y tiempo medio de tramitación de los procedimientos de autorización. Segundo objetivo que evaluar:

Objetivo 2 de la ordenanza: Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atender a la demanda de los vecinos. Impacto medioambiental. Indicador: Número de quejas y reclamaciones asociadas al funcionamiento de las terrazas.

Ejemplo 2: La Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la “Ordenanza por la que se regula el entorno controlado de pruebas de proyectos innovadores de la ciudad de Madrid”⁷, incluye un apartado dedicado a la forma de realizar la evaluación de resultados. En primer lugar, fija el plazo de evaluación que establece en cuatro años desde su entrada en vigor, a continuación, se relacionan los indicadores con los que se realizará dicha evaluación, en base a los objetivos marcados o a los impactos previstos:

OBJETIVO	INDICADOR
1. Incentivar la iniciativa particular de empresas, startups e innovadores en general, en el desarrollo de la ciudad mediante la participación en el entorno controlado de pruebas	1.1 Número de solicitudes presentadas 1.2 Número de solicitudes autorizadas 1.3 Número de solicitudes autorizadas que terminan pruebas 1.4 Número de solicitudes revocadas 1.5 Tiempo medio de duración del

⁷ Un entorno controlado de pruebas (o regulatory sandbox, como se denomina a esta figura a nivel internacional) consiste en un espacio seguro en el que pueden probarse y ponerse en práctica, con carácter limitado, distintos productos, servicios y proyectos innovadores.

<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Buscador/Ordenanza-por-la-que-se-regula-el-entorno-controlado-de-pruebas-de-proyectos-innovadores-de-la-ciudad-de-Madrid/?vgnextfmt=default&vgnextoid=d84a19f9223f8710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=44d8508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

	<i>procedimiento de concesión, denegación de la autorización de acceso al entorno controlado de pruebas</i> <i>1.6 Tiempo medio de duración de las pruebas</i> <i>1.7 Tiempo medio de duración de las pruebas de los proyectos autorizados</i>
<i>2. Atraer y fomentar la innovación y la iniciativa empresarial a la ciudad de Madrid, involucrando a los agentes del ecosistema de innovación.</i>	<i>2.1 Número de actuaciones de difusión y comunicación</i> <i>2.2 Acuerdos de colaboración firmados con otras entidades públicas</i> <i>2.3 Número de solicitudes de proyectos autorizados en sandboxes estatales</i> <i>2.4 Número de miembros de otras áreas del Ayuntamiento que participan en el Comité de Evaluación</i> <i>2.5 Número de procesos de compra pública de innovación derivadas de pruebas de tecnologías realizadas en el Sandbox</i> <i>2.6 Número de convocatorias temáticas promovidas por otras áreas del Ayuntamiento</i>
<i>3. Contribuir al posicionamiento estratégico global de Madrid como ciudad que impulsa la innovación</i>	<i>3.1 Número de publicaciones en prensa local, nacional e internacional relacionadas con el sandbox</i> <i>3.2 Número de solicitudes de empresas no residentes en Madrid</i>
<i>4. Ampliar el conocimiento sobre el efecto de las normas municipales existentes obteniendo un instrumento de evaluación de la normativa existente</i>	<i>4.1 Número de normas municipales aprobadas o modificadas como consecuencia de la actividad del espacio controlado de pruebas.</i>

También en base a los impactos previstos

IMPACTO	INDICADOR
Económico	<i>E1. Productos o servicios nuevos en el mercado nacional probados en el Sandbox</i> <i>E2. Creación de empleo (número de empleos creados)</i> <i>E3. Atracción de inversión (euros invertidos en los proyectos desarrollados en el Sandbox)</i>

Cada uno de los indicadores se desarrolla con una ficha individualizada en la que se detalla:

Denominación / Descripción / Objetivo o impacto asociado / Unidad de medida / Fórmula de cálculo / Periodicidad / Meta / Fuente de información / Responsable

8. LA HUELLA NORMATIVA

La "huella normativa" está vinculada al proceso de elaboración de las normas municipales y muestra los trámites y documentos que se van generando en dicho proceso. Cada una de estas fases va dejando una "huella" documental que es objeto de publicación en el Portal de Transparencia. Este es el esquema de huella normativa implantado en el Ayuntamiento para publicar las disposiciones normativas en la web. A cada fase del procedimiento se asocian una serie de documentos.

Fase	Elemento		Contenido
Inicio	Moción inicio de actuaciones		Documento
Consulta pública	Con consulta	Información aportada por el servicio u oficina proponente para la realización del trámite (informe-memoria y antecedentes).	Documento o enlace
		Resolución alcaldía delegada ordenando el trámite y señalando el plazo.	Documento
		Anuncio del trámite y señalamiento fechas inicial y final del plazo (elaborado por el servicio de Sociedad de la información).	Documento
		Informe oficina gestora sobre resultado de la consulta pública previa.	Documento
	Sin consulta	Resolución alcaldía delegada que acuerda la excepción del trámite motivadamente.	Documento
Tramitación de la propuesta normativa	Anteproyecto.		Documento
	Memoria de Análisis Impacto Normativo (MAIN).		Documento
	Informe preceptivo de la Asesoría Jurídica.		Documento
Tramitación del Proyecto	MAIN actualizada, solo si las indicaciones de la Asesoría Jurídica modifican el análisis de los impactos.		Documento
	Acuerdo de aprobación del Proyecto por Junta de Gobierno Local (JGL), o, en su caso Resolución de Alcaldía que sustituye el acuerdo de JGL en la normativa reguladora del Pleno y sus comisiones.		Documento
	Texto del proyecto de la disposición o modificación normativa aprobado.		Documento
	Trámite de enmiendas por los grupos políticos	Informe del resultado del trámite de enmiendas por los grupos políticos (enmiendas presentadas y valoración técnica de aceptación o rechazo). No aplicable a ordenanzas fiscales.	Documento
Aprobación de la norma por el Pleno	Informe propuesta de aprobación inicial de la disposición normativa.		Documento
	MAIN actualizada, solo si se incorporan al proyecto enmiendas que modifican los impactos.		Documento
	Dictamen de la Comisión Informativa competente.		Documento
	Acuerdo plenario de aprobación inicial y ordenando trámite exposición pública. Incorpora el texto provisional de la disposición o modificación normativa que se aprueba. En caso de aprobarse una modificación incorpora también el texto consolidado.		Documento
	Texto provisional aprobado por el Pleno, en valenciano y castellano.		Documento
	Anuncio en Boletín Oficial de la Provincia de València (BOP) de la apertura del trámite de exposición pública, con señalamiento del plazo de sugerencias y reclamaciones.		Enlace
	Si se presentan alegaciones	Informe sobre las alegaciones presentadas, motivando técnicamente su aceptación o rechazo y señalando si es necesario o no actualizar la MAIN.	Documento
		MAIN actualizada, si se pretende aceptar alegaciones que modifican los impactos.	Documento
		Informe propuesta de aprobación definitiva.	Documento
		Informe de la Asesoría Jurídica, solo si las alegaciones que se pretende aceptar modifican sustancialmente la disposición inicialmente aprobada por el Pleno.	Documento
		Dictamen de la Comisión Informativa competente.	Documento
		Acuerdo plenario de aprobación definitiva de la disposición normativa. En caso de aprobarse una modificación parcial incorpora texto consolidado.	Documento
	No se presentan alegaciones	Resolución de la Alcaldía que entiende como definitivo el texto normativo aprobado inicialmente por el Pleno y ordena su publicación íntegra en BOP.	Documento
Finalización	Publicación en Boletín Oficial de la Provincia de València (BOP) del texto íntegro de la disposición o modificación normativa aprobada.		Enlace
	Texto vigente publicado en sede electrónica, en valenciano y castellano. En caso de modificación normativa se publica texto consolidado.		Documento
	Corrección de errores	Publicación en BOP del texto corregido aprobado por acuerdo plenario.	Enlace
		Texto vigente corregido (consolidado).	Documento
Modificación	Cuando los resultados de la evaluación periódica de la aplicación de la norma y valoración de impactos determinan la necesidad de revisar parcialmente el texto normativo. Se inicia de nuevo todo el proceso.		

La publicación de la huella normativa permite tener acceso a toda la documentación relevante para elaborar la norma⁸. Se consigue que el proceso sea más transparente y que cualquier persona interesada pueda conocer cómo se ha gestado, los informes emitidos, la MAIN y la valoración de impactos que contiene.

“Como viene advirtiendo certeramente la Defensora del Pueblo Europeo, a los documentos prelegislativos (“huella normativa”) deben aplicárseles los más altos estándares de transparencia. En el caso de España, el acceso oportuno a la huella normativa, especialmente en los procedimientos legislativos en curso, entronca con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar -directamente- en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución” (IBÁÑEZ GARCÍA 2024: p 1).

Además, la publicación de la huella normativa tiene otra vertiente que ha cobrado relevancia en los últimos tiempos, especialmente a nivel estatal y autonómico, y es la de ofrecer la posibilidad de conocer la participación de los grupos de interés o lobbies en los procesos de elaboración de las disposiciones.

“La huella normativa posibilita saber quiénes, cuándo y cómo participaron en el proceso. La finalidad perseguida es asegurar que la influencia de los grupos de interés en las políticas públicas no es desproporcionada, como medida preventiva ante la corrupción, al tiempo que se aboga por la rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo, como del legislativo” (PONCE SOLÉ 2019:13). A nivel local también se plantean estas cuestiones porque también los lobbies o grupos de interés participan en la elaboración de las ordenanzas y reglamentos.

9. CONCLUSIONES

Se ha iniciado el camino y las medidas e instrumentos de mejora regulatoria que se han ido implantando en el Ayuntamiento están ayudando a que se produzca

⁸ En la página web del Ayuntamiento de València se puede consultar la huella normativa de las normas que se han ido aprobando desde su implantación. Por ejemplo, la de la Ordenanza del sandbox urbano de la ciudad de València: <https://sede.valencia.es/sede/ordenanzas/detalle/MzE2NjQ.AvPAlt3D.AvOvTok>

ese cambio de mentalidad, un verdadero cambio de cultura en la producción de las normas municipales.

Comparto la reflexión que hacía el profesor Santamaría Pastor tras la aprobación de la LPAC:

“Durante siglos, el poder normativo, manifestación primigenia del poder político, se ha ejercido –en España y en la mayoría de los países del mundo, por no decir en todos– bajo los exclusivos condicionantes de la impulsividad, el apresuramiento, la solución de problemas concretos juzgados urgentes, la indefinición de los objetivos, la imprevisión de los efectos, y el condicionamiento ideológico; todo ello revuelto con frecuentes dosis de arbitrio. Abandonar todos estos parámetros para sujetarse a procesos reflexivos supone una revolución mental que no es fácil que pueda conseguirse en pocos años, si es que llega a hacerse efectiva alguna vez. (SANTAMARIA PASTOR 2016: 8).

Sería importante asumir que cuando se elabore o modifique una norma dicha previsión debería estar incluida en el Plan Normativo y que, gracias a la consulta previa, los posibles destinatarios de la norma podrán conocer los motivos y objetivos que se persiguen, pudiendo realizar valiosas aportaciones. Una vez redactado el proyecto normativo deberá elaborarse la MAIN para asegurar que la norma se ajusta a los principios de buena regulación y para valorar todos sus impactos. Y tampoco se puede olvidar la importancia de las valoraciones *ex post*, estableciendo desde el inicio el plazo y la forma de realizarlas, lo que permitirá comprobar si se han ido cumpliendo los objetivos que se plantearon al aprobarla y si el coste y las cargas impuestas estaban justificadas y correctamente cuantificadas.

Es verdad que la elaboración de normas es una tarea que debe incardinarse con el quehacer diario y para la que no se encuentra el tiempo necesario, pero habrá que poner los medios para que estos análisis se realicen con rigor, lo peor sería que, como hemos comprobado en algunas ocasiones, estas memorias se rellenen a última hora por cumplir el trámite y no cumplan con el papel que están llamadas a tener. “Es claro que la mejora de la regulación no se consigue con trámites o formalismos

vacíos, sino con el cumplimiento sincero y responsable de las reglas que tratan de evitar la proliferación de normas innecesarias y mal concebidas” (MÍGUEZ MACHO 2019: p 20)

Para conseguir este cambio de mentalidad es importante contar con el apoyo del equipo de gobierno, el liderazgo público es esencial. Son muchas las ventajas que derivan de la aplicación de estas políticas de mejora regulatoria. Gracias a estos instrumentos, el ordenamiento jurídico será más predecible, habrá una mejor planificación evitando improvisaciones, las normas serán más eficientes y tendrán mayor calidad y vinculación con la realidad, evitaremos que se produzcan efectos no deseados y evitaremos impugnaciones judiciales. Como hemos visto, son muchas las normas anuladas por los jueces y tribunales por defectos en los procesos de elaboración de las ordenanzas y reglamentos, por falta de valoración de impactos, de justificación de los principios de buena regulación. Todas estas cuestiones son ya imposiciones legislativas que no se pueden obviar.

ABREVIATURAS

CEMCI: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación provincial de Granada)

EIG: Evaluación de Impacto de Género

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

MAIN: Memoria de Análisis de Impacto Normativo

ROP: Reglamento Orgánico del Pleno

BIBLIOGRAFÍA

CANALS AMETLLER, Dolors. "El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos)", *Revista General de Derecho Administrativo*, ISSN-e 1696-9650, n.º 50/2019.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. "Sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos, sus vicios y su control judicial", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 5/2022, pp. 73-114.

IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac. "El acceso oportuno a los documentos legislativos ("huella normativa") para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos", *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, n.º 287, diciembre de 2024.

MÍGUEZ MACHO, Luis. "La mejora de la regulación: antecedentes y principios", *Revista Información Comercial Española*, n.º 907, marzo-abril 2019.

ORTÍ FERRER, Paula. "Una década de política pública de mejora de la regulación en Cataluña: El reto del nivel local", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 251-300.

PONCE SOLÉ, J. *Mejora de la Regulación, Lobbies y Huella Normativa. Un análisis empírico de la informalidad*. Tirant lo Blanch, 2019, pp. 154-159.

PRIETO ROMERO, Cayetano. "Potestad de ordenanza, actividad de los ciudadanos y transparencia", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 203-249.

REDONDO MORA, Pablo. "El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 32, julio 2023, pp. 81-95.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. "La Unidad de Mercado como límite al poder normativo local", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 173-200.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 175/2016.

SOCÍAS CAMACHO, Joana M. "La mejora de la regulación en la administración pública. Su impacto sobre la potestad normativa de la ciudad", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 228, Sección Estudios, Tercer trimestre de 2023.

VELASCO CABALLERO, Francisco. "Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 113, enero-abril 2019, pp. 299-349.

