

Potestad reglamentaria de las entidades locales: aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Antecedente normativo

Cita:

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

-Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

-Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local.

-Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

1. Introducción

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula, en su título VI, la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.

En él, además de indicar a quien corresponde el ejercicio de la potestad para dictar normas con rango de ley y el ejercicio de la potestad reglamentaria, se recogen los principios de buena regulación y se regula la evaluación normativa para su adaptación a los referidos principios, la publicidad, la planificación y la participación ciudadana, principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular.

La regulación contenida en la Ley en relación a la buena regulación no es nueva; de hecho, ya en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en sus artículos 4 al 7, dentro del capítulo I referido a la "*Mejora de la calidad de la regulación*", se relacionaban los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, los instrumentos para conseguir la mejora regulatoria, la adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación y las medidas previstas para conseguir la transparencia y el seguimiento de la mejora regulatoria.

La Ley 39/2015, avanza en esta regulación, la mejora y fortalece los mecanismos para conseguir la efectividad de los principios recogidos con anterioridad. Esta regulación deja sin efecto la contenida en la Ley de Economía Sostenible (artículos 4 al 7) que se deroga expresamente en la disposición derogatoria única. 2. letra c).

2. Regulación de la potestad reglamentaria contenida en la Ley 39/2015

Centrados en el ámbito de la Administración local, el artículo 128 establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde a los órganos de gobiernos locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de

Autonomía y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local.

La regulación contenida en la Ley 39/2015, establece los límites de la potestad reglamentaria (*“no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.”*). Al mismo tiempo, señala que las disposiciones administrativas han de ajustarse al orden de jerarquía que establezcan las leyes.

La Ley recoge en su artículo 129 los principios de buena regulación: principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia; además, exige que se justifique en la Exposición de Motivos o en el Preámbulo de las disposiciones, en nuestro caso, proyectos de reglamento, la adecuación a los principios referidos.

El mismo artículo 128 desgrana los citados principios. Así:

-el principio de necesidad y eficacia exige que la iniciativa se justifique en una razón de interés general; ha de basarse en la identificación clara de los fines perseguidos y ha de *“ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”*.

-el principio de proporcionalidad exige que el contenido sea el imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma. La Ley requiere una previa constatación respecto a la inexistencia de otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

-el principio de seguridad jurídica, exige una coherencia en el ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea; se trata de generar un *“un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión”*.

Así, en materia procedimental, la Ley 39/2015 advierte que la implantación de trámites adicionales o distintos a los contemplados en ella, han de quedar debidamente justificados en función de la materia y los fines perseguidos por la propuesta.

-el principio de transparencia, exige a la Administración establecer los mecanismos para facilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, tal y como se establece en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

-el principio de eficiencia impone la evitación de cargas administrativas innecesarias o accesorias y la racionalización de la gestión de los recursos públicos en su aplicación.

-los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigen su cumplimiento en toda iniciativa normativa que afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros.

La Ley establece unos mecanismos para asegurar la eficacia de estos principios. Así, en primer lugar, se prevé la necesidad de realizar, de forma

periódica, una evaluación de la normativa vigente, para comprobar si se han cumplido y en qué medida, los objetivos perseguidos, y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y cargas impuestas (artículo 130).

Esta evaluación ha de plasmarse en un informe que se ha de publicar *“con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente”*.

En segundo lugar, a fin de facilitar la aplicación de los principios de buena regulación, la Ley establece unos mecanismos de cooperación para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas, en particular, *“para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.”*

En tercer lugar, y como mecanismo de garantía del cumplimiento del principio de seguridad jurídica, se prevé la planificación normativa. Recogido en el artículo 132, establece como obligación de las Administraciones Públicas, la publicación anual de un Plan Normativo en el que se incorporarán las iniciativas legales o reglamentarias que se vayan a elevar a aprobación en el año siguiente. Este Plan Normativo anual se ha de publicar en el Portal de la Transparencia de la respectiva Administración Pública. No se establece ninguna consecuencia ante el supuesto de incumplimiento de esta obligación.

En cuarto lugar, regula la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas.

Así se recoge en el artículo 133 de la Ley que distingue entre consulta pública, audiencia a los ciudadanos afectados e información pública.

Se podrá prescindir de estos trámites cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas. También se podrá prescindir de la consulta pública 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.

3. Aplicación de la Ley 39/2015 en el ejercicio de la potestad reglamentaria de las entidades locales

La regulación contenida en este Título VI de la Ley, es de aplicación, como se ha indicado, a las entidades locales, esto significa que desde la entrada en vigor de la Ley, resultan de aplicación los principios de buena regulación descritos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

También resultan de aplicación desde esta misma fecha los mecanismos previstos para asegurar la eficacia de estos principios. Al respecto se puede decir lo siguiente.

a) Plan Normativo

Las entidades locales han de publicar anualmente su Plan Normativo, que contendrá todas las iniciativas reglamentarias e iniciativas previstas de nuevas Ordenanzas. La aprobación de este Plan Normativo, en los municipios de régimen común, dado que no hay una atribución legal expresa, ha de entenderse que corresponde al Alcalde de conformidad con lo establecido en el artículo 21.1.s) de

la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local¹, mientras que en municipios de gran población, el órgano competente podría ser la Junta de Gobierno Local, dada la atribución expresa en relación a la aprobación de proyectos de ordenanzas y reglamentos (art. 127.1.a)².

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (disposición final tercera) regula en su Título V la "*iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno*"; en su artículo 25 se refiere al Plan Anual Normativo, concreta el órgano competente para su aprobación, su contenido y su aprobación. De esta regulación, aplicable al Gobierno, interesa destacar, en primer lugar, la advertencia respecto de las propuestas que se eleven para su aprobación que no figuraran en el Plan Anual Normativo; al respecto interesa señalar que exige la justificación de este hecho en la "*correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo*." En segundo lugar, la previsión de que el Plan se ha de elevar para su aprobación antes del 30 de abril.

Esta regulación, como hemos indicado, no es aplicable a las entidades locales, pero la necesidad de que estos Planes Normativos se aprueben anualmente, exige que se eleven para su aprobación antes de final de cada ejercicio.

b) *Evaluación normativa*

Respecto a las medidas de evaluación normativa, las entidades locales han de revisar periódicamente sus ordenanzas y reglamentos, para su adaptación a los principios de buena regulación; comprobar el nivel de consecución de los objetivos previstos en su aprobación; determinar si la regulación estaba justificada y correctamente cuantificados los costes y las cargas impuestas.

Esta evaluación se ha de recoger en un informe anual. La Ley remite a la normativa reguladora de la Administración correspondiente la determinación del detalle del contenido del informe, la periodicidad y el órgano competente. Aunque, la relación de este mecanismo de buena regulación respecto el Plan Normativo, indica que el informe de evaluación se debería emitir al tiempo de la aprobación del Plan Normativo.³

c) *Participación ciudadana*

Tal y como se detalla en el artículo 133 de la Ley 39/2015, se prevén tres medidas de participación; una con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de reglamento, que se sustanciará mediante una consulta pública, a

¹ Artículo 21

"1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

s) Las demás que expresamente le atribuyan la leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales."

² Artículo 127. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local.

"1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:

a) La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones."

³ El artículo 28 de la Ley del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, regula el informe anual de evaluación; señala que se ha de aprobar por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, antes del 30 de abril de cada año; al tiempo, indica el contenido del informe.

través del portal web de la Administración correspondiente y ha de recabar la opinión de las personas u organizaciones más representativas en materia 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 el supuesto que la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, sin perjuicio de la consulta previa, se publicará en el portal web correspondiente, el texto de la iniciativa, para dar audiencia e información pública a los ciudadanos afectados y para recabar la opinión de organizaciones o asociaciones *“reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.”*

Estas medidas, consulta pública, audiencia e información pública pueden obviarse en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración local.

También podrá obviarse el trámite de consulta previa cuando la propuesta *“no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia”*.

Se ha de observar, no obstante, que en el ámbito de la Administración local, la consulta previa no está prevista en el procedimiento de aprobación de Ordenanzas y reglamentos, aunque no existe impedimento alguno para que se realice. Así, el artículo 49 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen local establece que la aprobación de Ordenanzas se ha de ajustar al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.*
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.*
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.*

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.”

En los municipios de gran población se prevé la aprobación de proyectos de ordenanzas y reglamentos cuando atribuye esta facultad a la Junta de Gobierno Local⁴. En estos municipios, la aprobación inicial de las ordenanzas y reglamentos, incluidos los orgánicos, corresponde a la Junta de Gobierno y la definitiva al Pleno; la aprobación definitiva de ordenanzas o reglamentos no orgánicos puede delegarse a favor de las Comisiones (artículos 122 y 123). En estos municipios, la

⁴ *“Artículo 127. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local.*

1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:

a) La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones.”

consulta previa debería promoverse antes de la aprobación de los respectivos proyectos de ordenanzas y reglamentos por parte de la Junta de Gobierno Local.

Se podrá prescindir de los trámites de consulta previa, audiencia e información pública en la aprobación de normas presupuestarias, normas organizativas y en el resto de supuestos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015.

www.lasclavesdelderecho.com