Elaboración de ordenanzas municipales tras la Ley 39/2015

Francisco Velasco Caballero
Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid

Ayuntamiento de Madrid
19 de septiembre de 2018

Regulación LPAC

- LPAC no contiene un “procedimiento” reglamentario (STC 55/2018, FJ 7 c)
  - Contiene “algunas” normas de procedimiento
  - Y otras normas de “calidad normativa”
  - No rige reserva de ley para “trámites adicionales” (1.2 LPAC)
- Posible regulación del procedimiento normativo local
  - Estatal: 49 LBRL + 48 LCREM
  - Autonómica
  - Local: ROGA + ROP
- Posibles regulaciones locales de desarrollo de LPAC:
  - Instrucción para preámbulo ordenanzas (129 LPAC)
  - Análisis de impacto normativo (129 LPAC)
  - Evaluación *ex post* de normas vigentes (130 PAC)
  - Elaboración del “plan anual normativo” (132.1 LPAC: Inconstitucional
  - Consulta previa (133 LPAC)
  - Tramite de información pública y alegaciones (133.2 LPAC: Inconstitucional)
    - Alegaciones electrónicas

Concurrencia de reglas: LBRL + LPAC

- **LBRL**
  - 49 LBRL: relación pleno - ciudadanos
  - 48 LCREM: relación entre órganos municipales y con la ciudadanía

- **LPAC**
  - Principios de buena regulación: 129 LPAC (precedente en la LES)
    - Justificados en el Preámbulo
  - Revisión normativa: 130 LPAC
  - Planificación normativa: 132 LPAC
  - Participación ciudadana:
    - Consulta previa (133.1 LPAC)
    - Audiencia posterior (133.2 LPAC)

STC 55/2018: Procedimiento *vs* calidad normativa

- **Bases de procedimiento normativo**
  - 132: Planificación normativa (inconstitucional)
  - 133: Participación ciudadana
    - Consulta previa:
      - Básica: 133.1 *primer inciso*
      - Inconstitucional: detalles del 133.2 *segundo inciso*
    - Trámite de audiencia pública (133.2): Inconstitucional

- **Bases de calidad normativa**
  - Principios de buena regulación: 129 LPAC
    - Justificados en el Preámbulo (¿Exigencia mediata de MAIP?)
  - Revisión normativa: 130.1.1 LPAC *("Evaluación ex post")*

STC 55/2018: Juicio de inconstitucionalidad

- **Excede de lo básico**
  - Inaplicable para CCAA
  - Válido para el Estado
    - Y por tanto: aplicable supletoriamente
- **¿Entidades locales?**
  - Ausentes del razonamiento constitucional
  - Inconstitucionalidad: "desbordan lo básico"
    - La competencia estatal sobre EELL es básica
  - Espacio de regulación autonómico
  - ¿Aplicabilidad supletoria *ex* 149.3?
    - En defecto de regulación: LBRL, LCREM, Ley autonómica **+ ROM**
    - Para completar una regla sí válida
      - Supuestos de no exigencia de consulta previa [133.4.2 LCAP]
        - Hay regla: consulta previa
        - Falta regulación sobre excepciones
    - No para imponer un trámite
      - En contra: STSJ-Madrid 322/2017: informe de impacto de género en planes

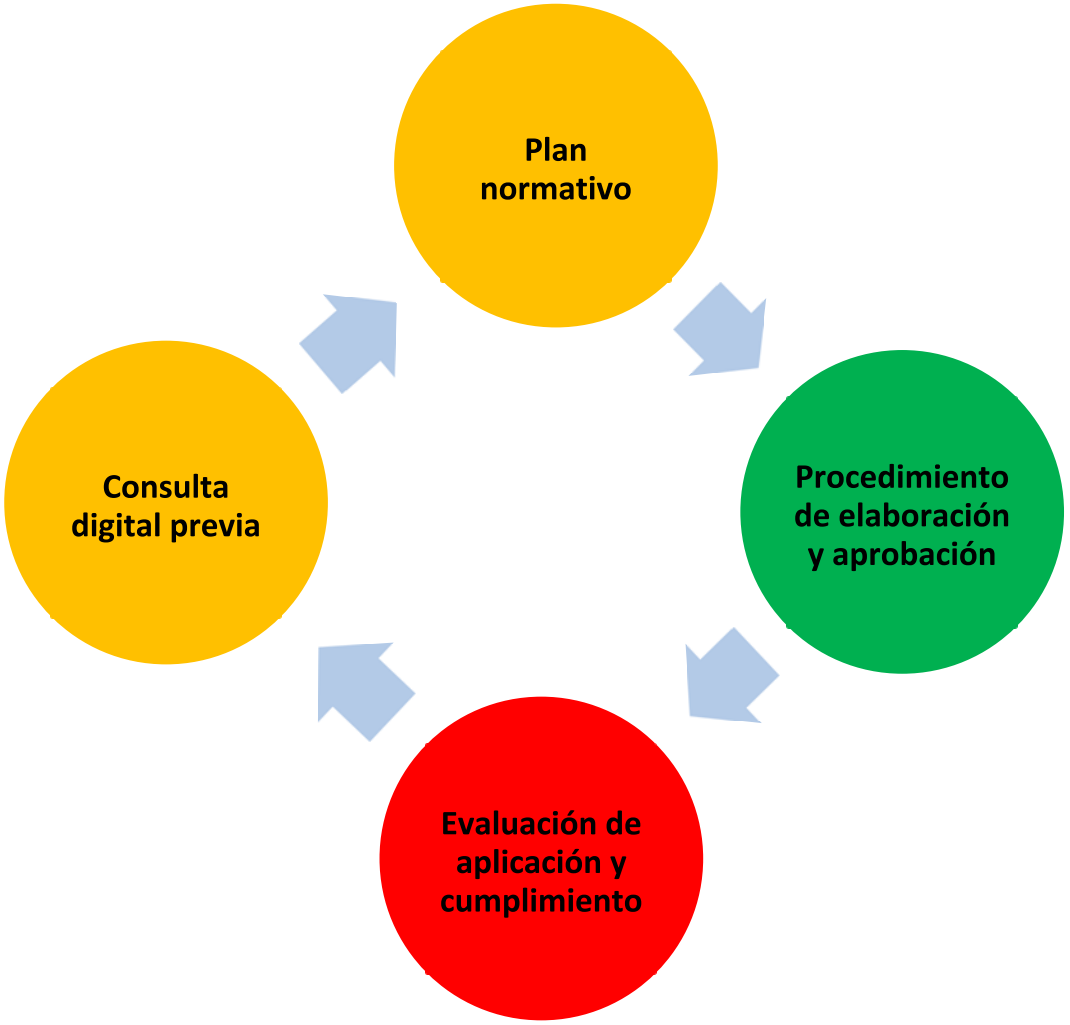
Consecuencias de la inconstitucionalidad (I)

- **Plan normativo anual:** 132 LPAC
  - Ya no obligación básica
    - Inaplicación supletoria 132 LPAC: no hay laguna
  - La puede imponer la CA
  - La puede regular el ROM o instrucciones internas
    - 154-157 ROGA-Madrid: vigente
- **Consulta previa**
  - Obligatoriedad del trámite (133.1 *primer inciso* LPAC): vigente
  - Contenido de la consulta (133.1 *segundo inciso* LPAC): inconstitucional
    - Regulable por CA
    - Vigente la regulación local: 159 ROGA Madrid (casi idéntico)
    - Aplicación supletoria 133.1, *segundo inciso* LPAC
  - Excepciones a la consulta (133.4. segundo párrafo LPAC): inconstitucional
    - Regulable por CA
    - ¿Vigente regulación local: 158.2 y 3 ROGA Madrid?
    - Excepciones por supletoriedad de 133.4.2 LPAC

Consecuencias de la inconstitucionalidad (II)

- **Trámite de información pública y alegaciones** (133.2 LPAC)
- ¿Sólo nulo para las CCAA?
  - FJ 7 C): “descienden a cuestiones de detalle desbordando el ámbito de lo básico”
  - Inconstitucional para EELL: competencia estatal es básica
  - Normas aplicables:
    - 49 LBRL + ROM
    - 48.3 a) LCREM + ROGA/ROP
  - Supletoriedad de excepciones de 133.4 LBRL

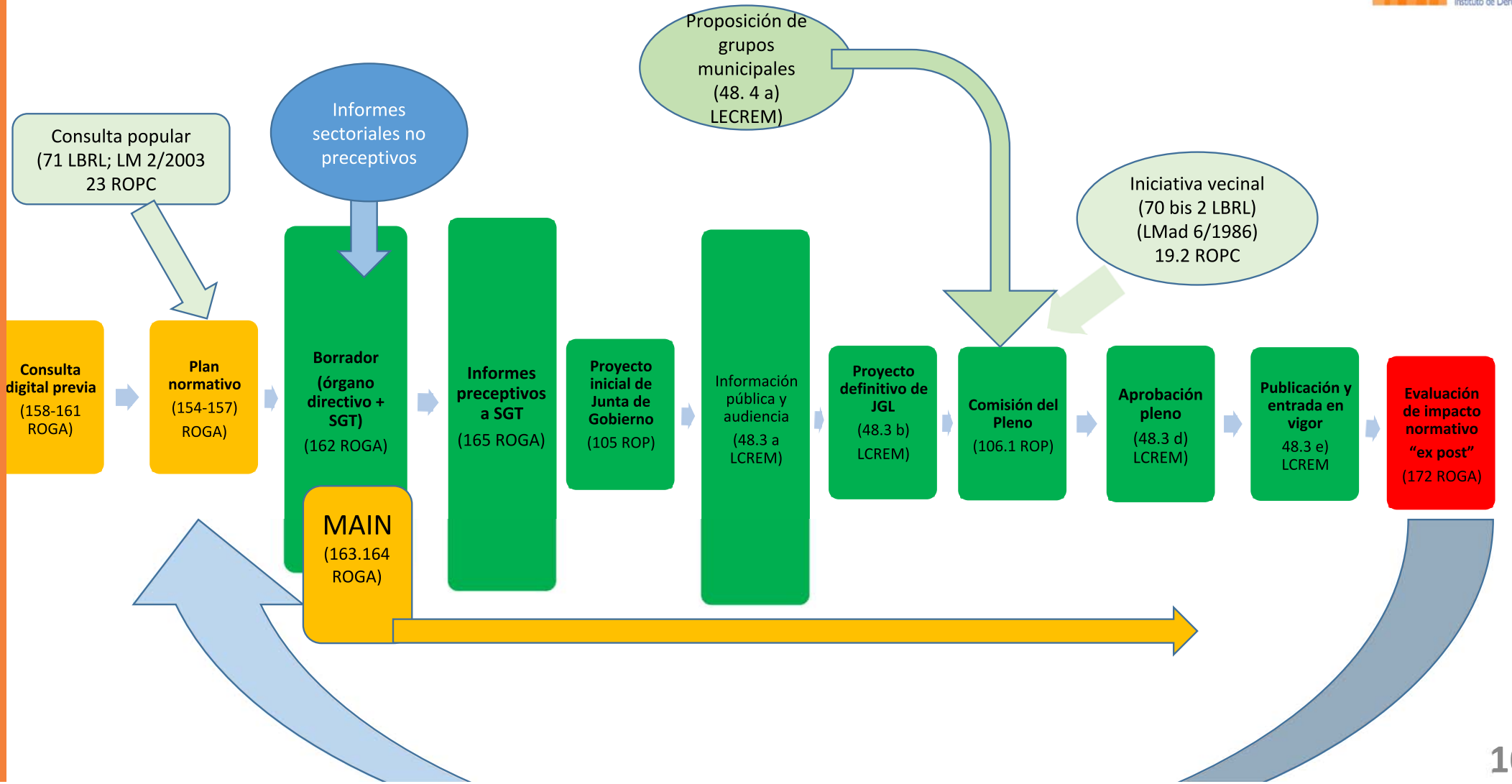
“ciclo normativo” vs procedimiento normativo



Singularidades locales para el "ciclo normativo"

- Innovación normativa **limitada**:
  - Principio de legalidad
    - Regulación legal densa
    - Reservas de ley
  - Más seguridad jurídica que "intervención"
    - Las normas locales no regulan inmediatamente: ofrecen seguridad jurídica en el ejercicio del poder local
  - Evaluación de impacto "en cascada"
- Innovación normativa **reiterativa**
  - Normas simétricas en distintos ayuntamientos
- Déficit de escala **técnica**
  - Función FEMP
  - Función Diputaciones
- Normas aprobadas por **órgano no gubernativo** (Pleno):
  - Integración de reglas: procedimiento bifásico (JGL + Pleno)
  - Falta de autonomía procedimental del Pleno
    - Dependencia del Pleno de órganos ejecutivos (informes, tramitación de participación…)

Esquema procedimental: "ciclo + procedimiento"



Consulta digital previa (I)

- Mandato directo 133.1 LPAC
- Anterior a la redacción de texto
- Posibles exclusiones (I): por tipos de normas (133.4.**1** LPAC)
    - Presupuestarias y organizativas
    - ¿Más exclusiones?
        - Por ley autonómica:
            - Competencia de desarrollo
            - Legislación procedimental sectorial
                - Planes urbanísticos
        - Por norma local:
            - Cuestionable: principio de legalidad
        - Supuestos específicos:
            - **Ordenanzas Fiscales**
                - Excluidas: 151.2 a) ROGA; 2.2 Directrices Madrid 20-10-2016
                - En contra: Consulta DGT 10-1-2018
                    - Excepto simples actualizaciones
            - **Planes urbanísticos** (151.2 d) ROGA)
            - **Reglamentos de personal**
                - Condiciones de trabajo, no “organizativo”
                    - STS 31-10-2014: aplicación de 49 LBRL (aunque haya Pacto previo)

Consulta digital previa (II)

- Posibles exclusiones (II): Circunstanciales
  - 133.4.**2** LPAC: Falta de impacto significativo, sin obligaciones "ad extra", ó parcial
    - Inconstitucional para EELL:
      - Regulables por ley autonómica: STC 55/2018, FJ 7
      - No reproducible en ROGA
      - 158.3 ROGA ¿válido?
      - **Posible aplicación supletoria**
  - 133.4.**1**: "Razones graves de interés público"
    - Posible nueva redacción 158.3 ROGA: tipificación de "razones graves"
- Significado:
  - Propuestas
  - ¿Alegaciones?
  - "Espacio de debate" (7.3 Directrices Madrid)
    - "Para que se desarrollen los debates la ciudadanía podrá apoyar los planteamientos que surjan de los mismos…."

Plan normativo (I)

- Ya no es preceptivo:
  - Autoimposición (154-157 ROGA)
  - Útil:
    - Seguridad jurídica
    - Coordinación interna
- Regulaciones actuales:
  - Modelo estatal: RD 286/2017
  - Sin regulación básica estatal
  - Posible regulación autonómica
  - Posible autorregulación local
    - ROGA
    - Regulación por instrucciones internas
      - Madrid: “Directrices sobre el Plan Anual Normativo” (15-6-2017)
      - Vinculan internamente
      - No son causa de nulidad

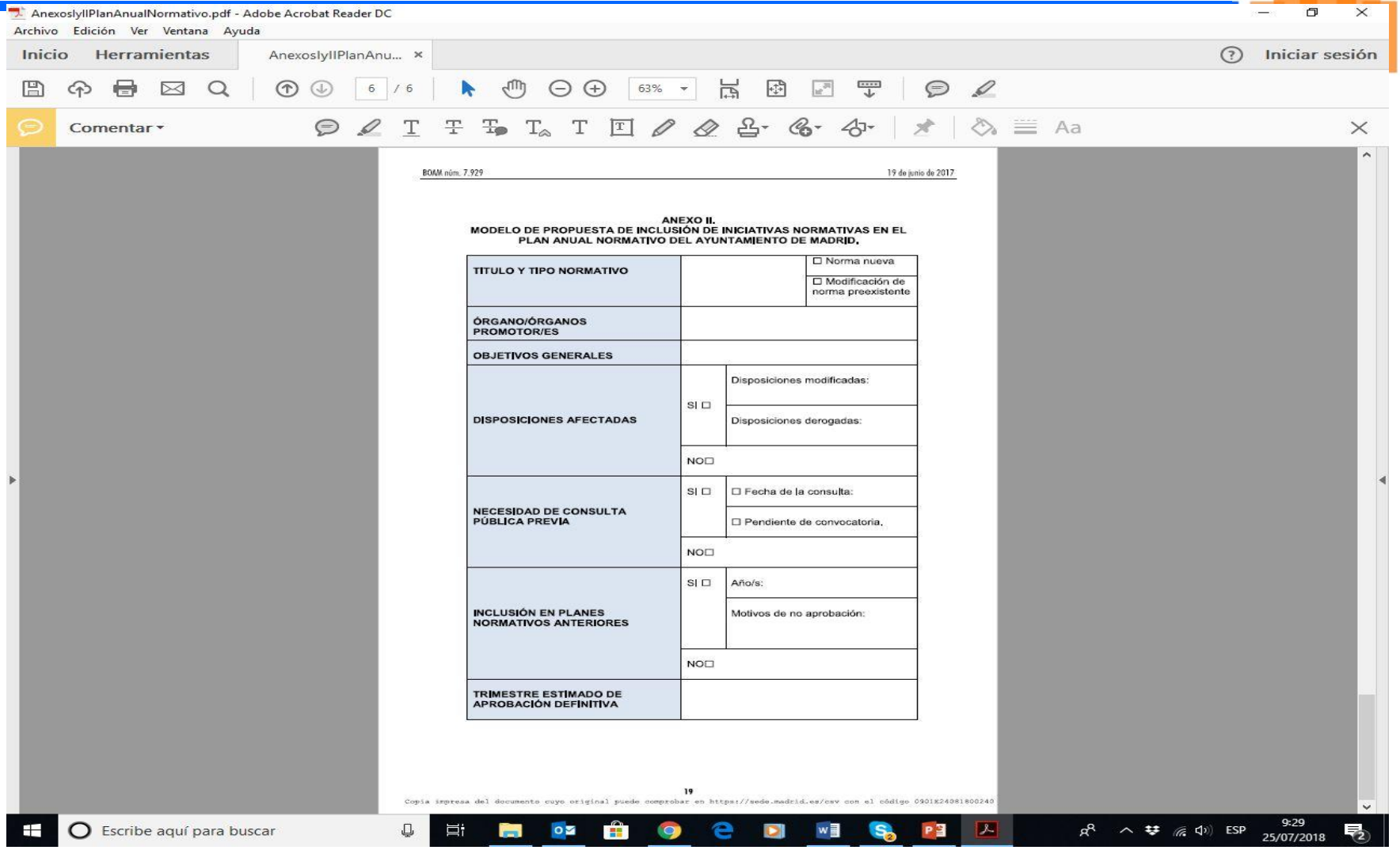
Plan normativo (II)

- Alcance
  - Exclusión (151.2 ROGA y 2.3 DPAN-Madrid):
    - Presupuestos
    - Ordenanzas fiscales
    - Planes urbanísticos
    - "Iniciativas que no procedan de la JGL"
      - Proposiciones de grupos
      - Iniciativa vecinal (70 bis LBRL)
- Competencias (3, 4 y 5 DPAN-Madrid)
  - Iniciativa:
    - Áreas de gobierno/concejalía/distritos
  - Elaboración:
    - Órgano específico: "Comité de Mejora de la Regulación Municipal" (Madrid)
    - Secretaría General
  - Aprobación
    - Junta de Gobierno Local
    - Alcalde

Plan normativo (III)

- Cronología
  - Año anterior
    - Madrid: aprobación antes de 30 de noviembre
- Eficacia:
  - Vinculación interna relativa
    - Modificable (con motivación: 157.3 ROGA; 7 DPAN-Madrid)
    - No impide iniciativas sobrevenidas
    - **No afecta a la validez de la ordenanza**
      - No es “trámite” procedimental, sino mandato de actuación procedimental
    - Pero vinculan: obligación de hacer
      - ROGA: exigible por terceros
      - Directrices: no exigibles.
  - Evaluación de cumplimiento
    - Por Ayuntamiento: 171 ROGA
    - Distinto de evaluación de las normas aprobadas (172 ROGA)

Plan normativo (IV): Modelo Madrid



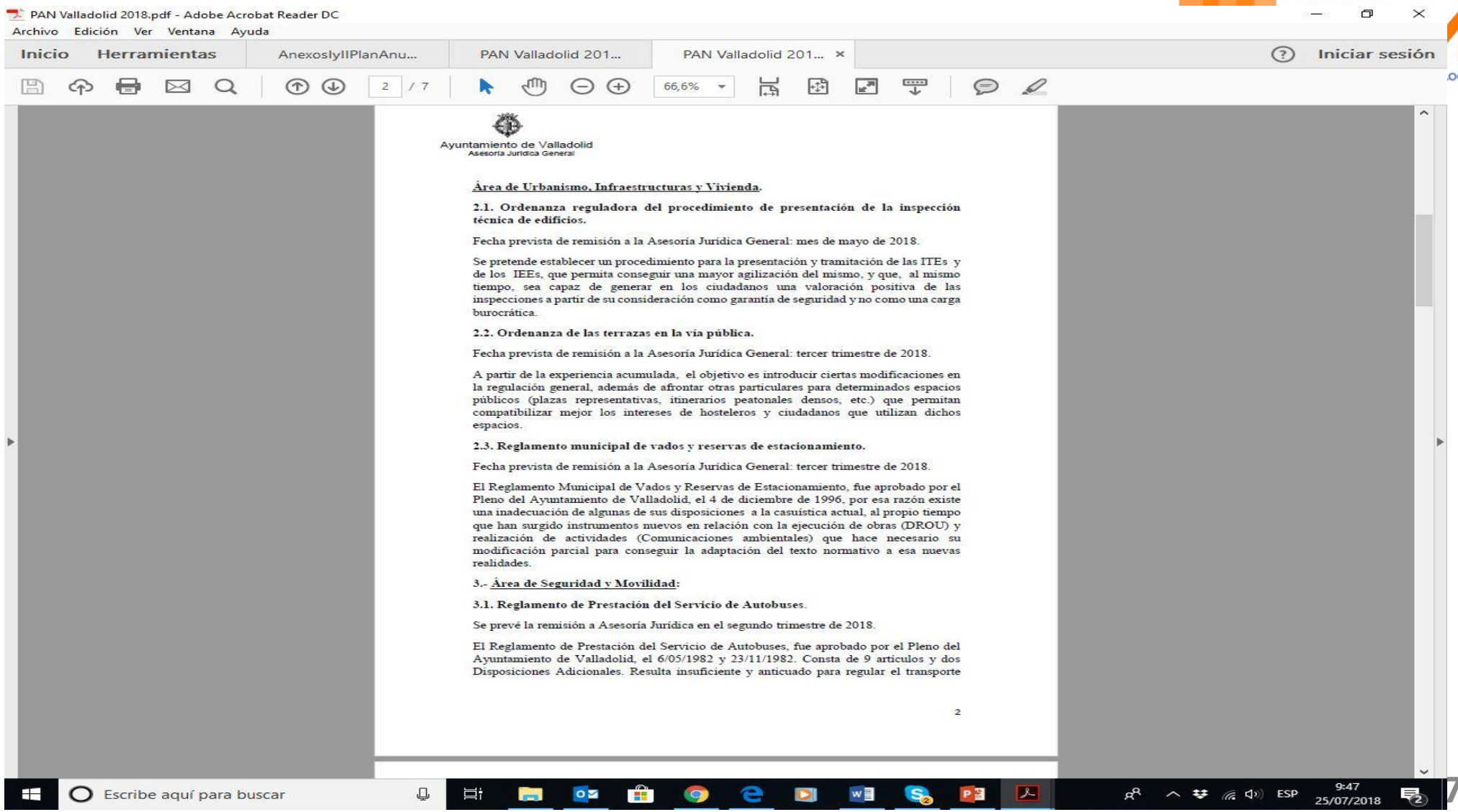
ANEXO II.
MODELO DE PROPUESTA DE INCLUSIÓN DE INICIATIVAS NORMATIVAS EN EL PLAN ANUAL NORMATIVO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID.

TITULO Y TIPO NORMATIVO		☐ Norma nueva ☐ Modificación de norma preexistente
ÓRGANO/ÓRGANOS PROMOTOR/ES		
OBJETIVOS GENERALES		
DISPOSICIONES AFECTADAS	SI ☐	Disposiciones modificadas: Disposiciones derogadas:
	NO☐	
NECESIDAD DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA	SI ☐	☐ Fecha de la consulta: ☐ Pendiente de convocatoria.
	NO☐	
INCLUSIÓN EN PLANES NORMATIVOS ANTERIORES	SI ☐	Año/s: Motivos de no aprobación:
	NO☐	
TRIMESTRE ESTIMADO DE APROBACIÓN DEFINITIVA		

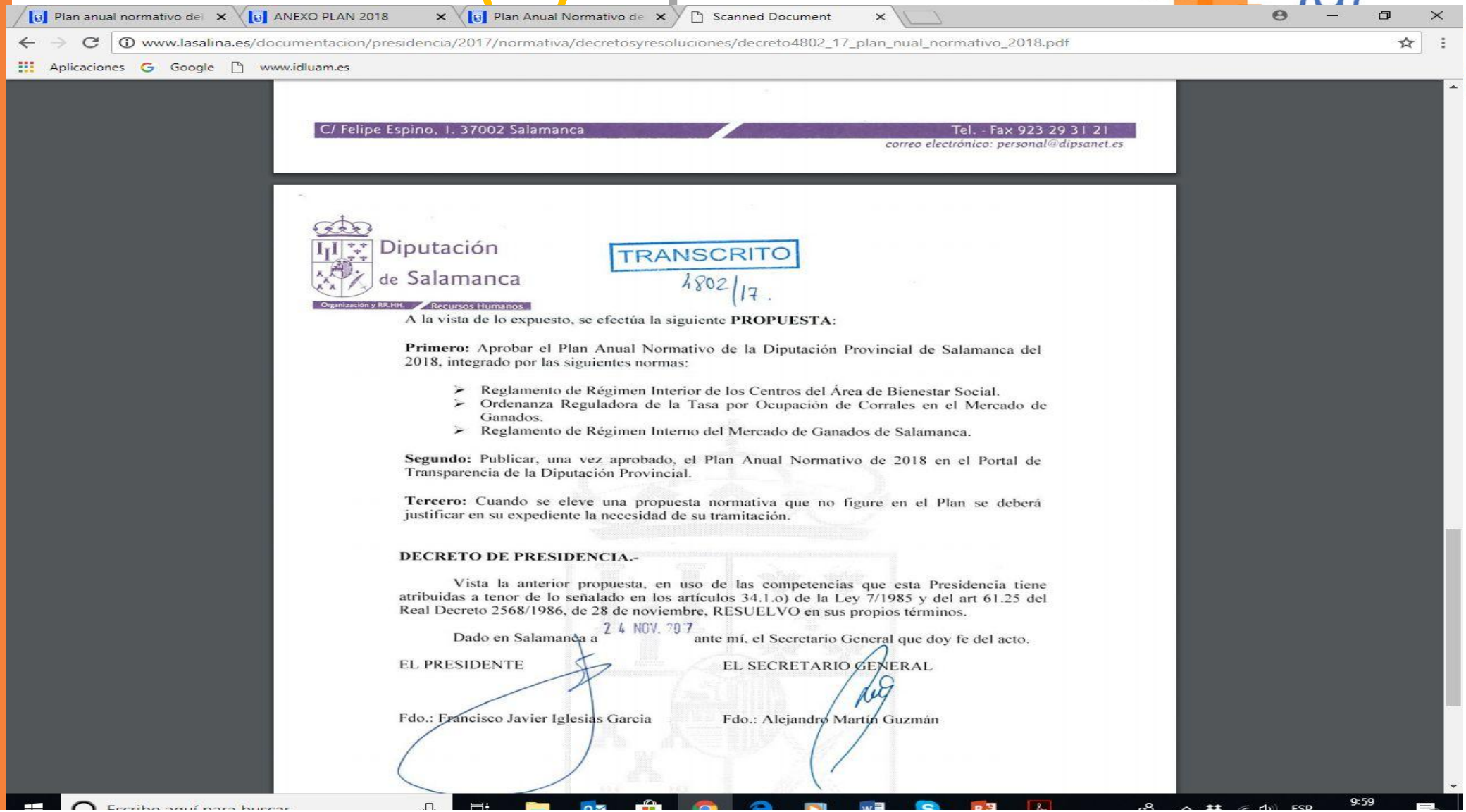
19

Copia impresa del documento cuyo original puede comprobar en https://sede.madrid.es/csv con el código 0901K24081800240

Plan normativo (V): Modelo Valladolid



Plan normativo (VI): Diputación Salamanca



Plan anual normativo del | ANEXO PLAN 2018 | Plan Anual Normativo de | Scanned Document

www.lasalina.es/documentacion/presidencia/2017/normativa/decretosyresoluciones/decreto4802_17_plan_nual_normativo_2018.pdf

Aplicaciones | Google | www.idluam.es

C/ Felipe Espino, 1. 37002 Salamanca — Tel. - Fax 923 29 31 21
correo electrónico: personal@dipsanet.es

Diputación de Salamanca
Organización y RR.HH. | Recursos Humanos

TRANSCRITO
4802/17.

A la vista de lo expuesto, se efectúa la siguiente **PROPUESTA**:

Primero: Aprobar el Plan Anual Normativo de la Diputación Provincial de Salamanca del 2018, integrado por las siguientes normas:

- Reglamento de Régimen Interior de los Centros del Área de Bienestar Social.
- Ordenanza Reguladora de la Tasa por Ocupación de Corrales en el Mercado de Ganados.
- Reglamento de Régimen Interno del Mercado de Ganados de Salamanca.

Segundo: Publicar, una vez aprobado, el Plan Anual Normativo de 2018 en el Portal de Transparencia de la Diputación Provincial.

Tercero: Cuando se eleve una propuesta normativa que no figure en el Plan se deberá justificar en su expediente la necesidad de su tramitación.

DECRETO DE PRESIDENCIA.-

Vista la anterior propuesta, en uso de las competencias que esta Presidencia tiene atribuidas a tenor de lo señalado en los artículos 34.1.o) de la Ley 7/1985 y del art 61.25 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, RESUELVO en sus propios términos.

Dado en Salamanca a 24 NOV. 2017 ante mí, el Secretario General que doy fe del acto.

EL PRESIDENTE — EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Francisco Javier Iglesias Garcia — Fdo.: Alejandro Martín Guzmán

Evaluación normativa

- Precedentes:
  - Trasposición Directiva de Servicios
  - Manual de reducción de cargas administrativas en el ámbito local 2010
  - Impacto de género: arts. 15 y 19 LO 3/2007
  - 7.3 Ley orgánica 2/2012 EPySF
  - 15 Ley 20/2013: Unidad de Mercado
- LPAC
  - "Ex ante" (MAIN)
    - Exigencia **indirecta:** referencia en el "preámbulo" (129 LPAC)
    - Exigencia sectorial:
      - 22 *quinquis* LO 1/1996, Protección Jurídica del Menor (tras L 26/2015)
  - "Ex post" (Evaluación normativa): exigencia directa

Memoria de análisis de impacto normativo

- Memoria única:
  - RD 1083/2009 → RD 931/2017 (MAIN)
- Regulación
  - Reglas de elaboración
  - Guía metodológica (AGE: 2009): Modelo
- ¿Se puede replicar el modelo estatal en el ámbito local?
  - Modelo Madrid 2018
  - **Excesivo**
  - Superfluo

MAIN local (I)

- Regulación
  - Legislación autonómica
  - Regulación local
    - Amplio margen de configuración
    - Reglamento orgánico (163-164 ROGA)
    - **Instrucciones internas** (Madrid D-MAIN 3-5-2018)
- Amplitud de MAIN
    - Madrid: todo MAIN (163.2 ROGA)
    - Barcelona (2015)
      - "Memoria general": justificación, marco normativo, competencia, afectados
      - "Memoria de evaluación de impacto normativo"

MAIN local (II)

- Exclusiones
  - Presupuestos, ordenanzas fiscales, planes urbanísticos (152 ROGA; 2 D-MAIN Madrid)
  - Situaciones excepcionales (motivadas)
- Tipología
  - Ordinaria *vs* abreviada (164 ROGA; 6 D-MAIN Madrid)
  - Abreviada
    - Supuestos (164 ROGA):
      - Reglamentos organizativos
      - No genere efectos a terceros
      - Modificaciones parciales
      - Impactos poco significativos
    - Reducción de contenido
      - Considerable (164 ROGA): impacto económico, género, cargas administrativas, otros.
  - ¿**Complementaria** de MAINs superiores?

MAIN local (III)

- **Elaboración**
  - Simultaneidad con texto normativo (165.2 ROGA; 3.1 D-MAIN Madrid)
  - Adecuación continua
    - Problemas tras la aprobación inicial
  - Se somete a informes preceptivos junto con texto normativo

- **Estructura:** (163.2 ROGA; 4 D-MAIN Madrid)
  - Resumen ejecutivo (ficha):
    - Utilidad de los check-lists
  - Oportunidad
  - Contenido
  - Análisis jurídico
  - Tramitación
  - Impactos (competencial, organizativo, presupuestario, económico, de género, carga normativa y simplificación, otros impactos
  - Criterios de evaluación posterior

MAIN local (IV): Resumen ejecutivo (Madrid)

ANEXO II

MODELO PARA LA REALIZACIÓN DEL RESUMEN EJECUTIVO

DATOS GENERALES			
Órgano proponente		Fecha	
Tipo de disposición	Ordenanza		☐
	Reglamento		☐
	Reglamento Orgánico		☐
	Estatuto de Organismo Público		☐
Título de la disposición			
Tipo de Memoria	Normal ☐ Abreviada ☐		
1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula			
Objetivos que se persiguen			
Principales alternativas consideradas	1.		
	2.		
	3.		
	4.		

MAIN local (VII): Oportunidad (5.2 D-MAIN)

El análisis de oportunidad tiene por objeto justificar el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad de la propuesta normativa, y en consecuencia deberá exponer (…):

a) Los problemas que se pretenden resolver o las situaciones que se prevén mejorar con la aprobación de la norma.

b) Las diferentes alternativas existentes para afrontar la situación que se plantea, valorándose cada una de ellas y exponiendo las razones que aconsejan elegir la opción incorporada a la propuesta.

Se incluirá en el análisis de alternativas una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la opción de no aprobar ninguna regulación.

Se justificará asimismo que la iniciativa contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma.

c) Los motivos de interés general que justifiquen la aprobación de la norma.

d) Los objetivos que se persiguen y resultados esperados.

MAIN local (VIII): Oportunidad (5.2 D-MAIN)

- Disuasorio de regulación
  - Presente la idea de "carga"
    - Proporcionalidad
    - Alternativa "0"
    - Imprescindible
- **Las "alternativas"**
  - Experiencia de evaluación ambiental de planes
    - Alta motivación de las "alternativas"
      - Nulidad: 1 Ley 21/2013 (STSJM 72/2017, de 3 de febrero)
  - Posibles alternativas "no normativas":
    - *Behavioral sciences*

Posibles análisis en MAIN local (I)

- ¿Qué es un impacto?
  - Efectos en un horizonte temporal concreto (tendencialmente amplio)
  - Medido respecto de la situación actual
    - Costes
    - Beneficios
- Tipos de impactos
  - Impacto competencial
  - Impacto económico
  - Impacto presupuestario
  - Impacto organizativo
    - No en la MAIN estatal
  - Impacto de género

Posibles análisis en MAIN local (II)

- Indicadores:
  - Cuantitativos y cualitativos
  - Criterios de calidad
    - Relevancia
    - Perdurabilidad
    - Comprensibilidad
    - Accesibilidad
    - Fiabilidad
    - Complementariedad recíproca
- Métodos analíticos:
  - Cargas administrativas (SCM)
  - Análisis coste-beneficio (CBA)

Impacto competencial

- Calificación de la regulación
- Identificación de título competencial “prevalente”
  - **NO es el listado del 25.2 LBRL**
  - Título en leyes sectoriales
  - Posible invocación de 26.1 LBRL (STC 41/2016)
  - 7.4 LBRL (Competencia propia general)
    - Exigencia de doble informe vinculante de sost y no duplicidad
- Objeciones estatales o autonómicas (en informes)

Participación (I)

- 133.2 LPAC: *Inconstitucional*
  - **Audiencia** (portal web/preceptiva)
    - A personas afectadas
    - Al público en general
  - **Opinión** de organizaciones "reconocidas por ley": opcional

- LECREM + LBRL+ LPAC:
  - 48.3 a) LECREM: trámite de "alegaciones"
    - Si "si afecta a derechos e intereses legítimos…"
  - 49 b) LBRL: "Información pública y audiencia" + Jurisprudencia (STS 26 noviembre 2003)
  - 133. 4.1 LPAC: Excepciones: organiz/ presup/ razones graves de interés general
  - DA 1ª LPAC: Regímenes sectoriales especiales: LHL, LSM.

Participación (II)

- **Información pública**
  - Publicación: no notificación
  - Sugerencias
- **Audiencia**
  - **¿Notificación individual?**
    - Referencia del anuncio de información pública (153 Dir. Barna)
  - A sectores organizados:
    - Asociaciones "reconocidas por ley"
    - Mediante consulta a consejos sectoriales (153 Dir. Barna)
  - Excluibles las normas organizativas (153 Dir. Barna)
  - Reclamaciones: STS 16 julio 1998
  - ¿Interesados?
- **Nulidad de pleno derecho** (STSJ-Galicia 1072/2001 de 12 julio)

Evaluación “ex post”

- Obligación: 130.2 LPAC
- Forma de cumplimiento
  - RD. 286/2017 (AGE): “Informe anual de evaluación normativa”
    - Contenido doble:
      - Sobre el cumplimiento del Plan Anual Normativo
      - Cumplimiento de las normas aprobadas en el año
  - ¿Aplicación supletoria a Ayuntamientos?
    - STSJ-Madrid 322/2017 (informe de impacto de género en planes)
- Selección de normas evaluables:
    - ¿Muestreo cualitativo [RD 286/2017] o todas con intensidad variable?
    - ¿Autoevaluación o heteroevaluación?
- Distinción aplicación vs cumplimiento
- Posibles indicadores
    - Declaraciones, solicitudes
    - Actas de inspección
    - Infracciones y sanciones
    - Responsabilidad patrimonial