

El procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales fiscales

IRENE ARAGUÀS GALCERÀ
*Profesora lectora de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona*

- 1. El concepto de ordenanza local fiscal y la importancia del respeto a las exigencias previstas para la elaboración y aprobación de estas disposiciones generales**
- 2. Marco normativo del procedimiento de elaboración de ordenanzas locales fiscales**
 - 2.1. La regulación contenida en la normativa local y su configuración como procedimiento administrativo especial
 - 2.2. La (no) aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Análisis crítico de la STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023
 - 2.3. La aplicación de normas transversales con incidencia en la elaboración de disposiciones generales. Especial referencia a la legislación de transparencia y a las normas reguladoras de las actividades de *lobbying*
- 3. Análisis del procedimiento para la elaboración y aprobación de las ordenanzas locales fiscales**
 - 3.1. Actuaciones previas a la elaboración de la iniciativa normativa: planificación normativa y consulta pública previa
 - 3.2. Iniciativa normativa
 - 3.3. Redacción del proyecto normativo
 - 3.4. Emisión de informes
 - 3.5. Aprobación provisional
 - 3.6. Exposición al público y apertura del período de presentación de “reclamaciones”
 - 3.7. Estudio de las “reclamaciones” presentadas y aprobación definitiva
 - 3.8. Publicación y entrada en vigor
- 4. Consideraciones finales**
- 5. Bibliografía**

Artículo recibido el 15/01/2024; aceptado el 30/01/2024.

Resumen

Este trabajo tiene por objeto el análisis del procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales. Con este propósito, se analiza, primeramente, el concepto de ordenanza fiscal, para distinguirlo de otras normas que, con incidencia en los ingresos locales, no tienen esta consideración; cuestión que tiene importantes efectos procedimentales. En segundo lugar, se examina la normativa que rige el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, haciendo un análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la (no) aplicación de la LPAC a la potestad normativa fiscal de los entes locales. En tercer término, y a la luz del marco normativo descrito, son objeto de estudio las distintas actuaciones y trámites que conducen a la aprobación o modificación de una ordenanza fiscal.

Palabras clave: *ordenanzas fiscales; participación; buena regulación.*

Procedure for Drafting Local Fiscal Ordinances

Abstract

The article analyzes the procedure involved in drafting and approving fiscal ordinances. First, the article delves into the concept of fiscal ordinances, drawing distinctions from other regulations impacting local revenue streams but lacking this specific classification—a differentiation pivotal for procedural implications. Second, the article scrutinizes the regulatory framework regulating the process of approval of fiscal ordinances, analyzing recent case law from the Spanish Supreme Court regarding the application (or lack thereof) of the Legislative Procedure for Administrative Acts (LPAC) to the fiscal regulatory authority of local entities. Third and finally, in light of the outlined regulatory landscape, the article examines the array of actions and procedures culminating in the approval or amendment of a fiscal ordinance.

Keywords: *fiscal ordinances; participation; good regulation.*

1

El concepto de ordenanza local fiscal y la importancia del respeto a las exigencias previstas para la elaboración y aprobación de estas disposiciones generales

La autonomía local reconocida constitucionalmente en el art. 137 CE reviste, como es sobradamente conocido, numerosas manifestaciones, si bien, en-

tre ellas, tienen un papel destacado las que se proyectan en el ámbito fiscal, que disponen de un reconocimiento expreso en el art. 133.2 CE, según el cual las corporaciones locales podrán “establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

El alcance de la autonomía tributaria, calificada por la doctrina como una de las mayores ventajas que conlleva la autonomía local¹, ha sido concretado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que en su art. 106 prevé:

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

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

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

Por su parte, el art. 12 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLHL), dispone:

“1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

2. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa”.

A la luz de los preceptos transcritos, resulta evidente la importancia que, en el adecuado diseño e implementación de las políticas tributarias

1. Ferreiro Lapatza (1985: 36).

locales, tienen las ordenanzas fiscales; normas reglamentarias que conforman el engranaje normativo de segundo grado que, dentro de los límites establecidos por la ley, permite desarrollar la potestad tributaria local, hasta el punto de que su aprobación es requisito inexcusable en relación con los impuestos y tributos municipales de exigencia potestativa y más que “recomendable” (aunque no imperativa) en relación con los impuestos de imposición obligatoria².

Esta última cuestión deriva del art. 15 TRLHL, que dispone:

“1. Salvo en los supuestos previstos en el artículo 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos.

2. Respecto de los impuestos previstos en el artículo 59.1, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales.

3. Asimismo, las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales”.

En este marco, y de acuerdo con lo previsto en los arts. 106.2 LBRL y 15.3 TRLHL, debemos señalar que el término “ordenanza fiscal” se configura como un concepto amplio que abarca las normas jurídicas de naturaleza reglamentaria dirigidas a ejercer las competencias locales en materia tributaria, entre las cuales se distinguen:

- Las ordenanzas fiscales dirigidas a regular de manera singular los tributos propios de la entidad local. Como decíamos, la aprobación de estas ordenanzas resulta indispensable cuando las entidades locales quieran imponer aquellos tributos que, de conformidad con el art. 59.2 TRLHL, tienen carácter potestativo (el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana); mientras que, para los tributos de exigencia obligatoria (el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica), el ejercicio de la

2. Bejarano Lucas (2023: 1).

potestad normativa local a través de ordenanzas fiscales será voluntario, y tendrá como objeto fijar los elementos necesarios para determinar las respectivas cuotas tributarias.

- Las ordenanzas fiscales generales, cuyo objeto es regular aspectos formales del conjunto de tributos gestionados por la entidad local, como son cuestiones vinculadas a su gestión, recaudación e inspección, adaptándose a las peculiaridades organizativas de la respectiva entidad local³. De esta manera, con un alcance general para todos los tributos, las ordenanzas fiscales generales pueden, entre otras cuestiones: establecer bonificaciones (con un límite del cinco por ciento) para aquellos sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos (art. 9.1 *in fine* TRLHL); prever la no exigencia del interés de demora en los acuerdos de aplazamientos o fraccionamiento de pago solicitados en período voluntario (art. 10 TRLHL); o complementar o desarrollar el régimen de infracciones y sanciones regulado en la Ley General Tributaria y en las disposiciones que la complementen y desarrollen (art. 11 TRLHL).

Desde un punto de vista negativo, no tienen, en cambio, la consideración de ordenanzas fiscales aquellas disposiciones reglamentarias aprobadas por el ente local que ordenen ingresos que no tengan carácter tributario, como es el caso de las ordenanzas reguladoras de precios públicos (arts. 41 y siguientes TRLHL) o las ordenanzas reguladoras de las prestaciones patrimoniales no tributarias (art. 20.6 TRLHL).

El tema no es baladí y, de hecho, tiene importantes consecuencias a efectos procedimentales. Y es que, tal como tendremos ocasión de ver, para la elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales debe seguirse el procedimiento previsto en el art. 17 TRLHL, el cual tiene la consideración de procedimiento especial, con las consecuencias que, de acuerdo con la jurisprudencia más reciente, de ello se derivan respecto a la aplicación de la legislación básica relativa a la elaboración de disposiciones generales, contenida en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Por el contrario, las previsiones de la LPAC y, de manera singular, las exigencias procedimentales que emanan de esta normativa, sí son aplicables a aquellos ámbitos de la potestad normativa local que no tienen regulado, por la legislación especial por razón de la materia, un procedimiento *ad hoc*, siendo este el caso

3. Bejarano Lucas (2023: 3).

de las ordenanzas reguladoras de los precios públicos y de las prestaciones patrimoniales no tributarias, cuya elaboración se rige por lo dispuesto en el art. 49 LBRL, complementada con lo dispuesto en el referido título VI LPAC.

La cuestión ha devenido esencial en el contexto actual, si tenemos en cuenta la evolución legal y jurisprudencial que se ha producido en los últimos años en torno al procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Si bien nuestro ordenamiento jurídico, tradicionalmente, había otorgado escasa atención al *iter* procedimental que debían seguir las Administraciones públicas para innovar el ordenamiento jurídico⁴, en los últimos años esta situación ha experimentado un giro de ciento ochenta grados. Este cambio se enmarca en una nueva cultura de la calidad normativa o *better regulation*, impulsada desde finales del siglo pasado por instituciones europeas e internacionales⁵, los órganos consultivos, la doctrina⁶ y la jurisprudencia, y que ha conllevado que todo el procedimiento de elaboración de normas se analice bajo nuevas ópticas, tanto en los elementos formales como en relación con los mecanismos de adecuación del ejercicio de la potestad normativa como potestad discrecional.

Desde un punto de vista normativo, la Ley de Economía Sostenible fue la primera de todo un conjunto de normas que, de manera progresiva, fueron imponiendo mayores requerimientos formales y procedimentales con carácter previo a la aprobación de disposiciones generales. Posteriormente, también incidieron en esa cuestión la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y las distintas leyes de transparencia aprobadas a nivel autonómico, así como la legislación relativa a la unidad de mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado). Este proceso de cambio normativo cristalizó con la aprobación de la ya citada Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que dedica su título VI (arts. 127 a 133) a regular tanto la iniciativa legislativa como la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.

Si bien los arts. 127 a 133 LPAC no ordenan, en sentido estricto, el procedimiento de elaboración de reglamentos, sí recogen una serie de directrices que condicionan lo que la doctrina ha denominado “ciclo de regulación

4. Santamaría Pastor (2004: 78).

5. OCDE (2010, 2014).

6. Los trabajos sobre esta cuestión son numerosos, pudiendo citar, entre otros: Betancor Rodríguez (2010); Canals Ametller (2009); Lavilla Rubira (2009); Ponce Solé (2003); Razquin Lizarra (2007); Sáinz Moreno (1995).

normativa⁷ en los distintos niveles de gobierno, incluso tras la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que declaró que diversas previsiones contenidas en el título VI LPAC no tenían carácter básico.

A nivel jurisprudencial, a la vez que nuestro ordenamiento jurídico iba otorgando mayor importancia al procedimiento de elaboración de disposiciones generales, se ha ido armando una jurisprudencia cada vez más exigente con el respeto a los trámites legalmente previstos, sustentada en la máxima de que los requerimientos formales y procedimentales constituyen un elemento de control y limitación de la discrecionalidad del regulador.

De esta jurisprudencia son exponentes las SSTS de 16 de noviembre de 2011 y 29 de febrero de 2012, en relación con la correcta realización de las memorias de análisis de impacto normativo; la STS de 12 de diciembre de 2019, respecto al trámite de audiencia; o la más reciente STS de 16 de noviembre de 2023, en relación con el trámite de consulta previa.

Y es que, en el marco de un procedimiento cada vez más complejo, cuya regulación deriva de diversas normas que se superponen entre ellas y cuya aplicación no siempre resulta clara, los vicios formales y procedimentales se han convertido en una “carta ganadora” a la hora de impugnar disposiciones generales, y han llevado a la anulación de normas en cuestiones tan relevantes como la creación de nuevos tributos (STSJ de Cataluña núm. 588/2019, de 28 de junio, que anula el Decreto 73/2017, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Bebidas Azucaradas Envasadas); la regulación de las zonas de bajas emisiones (STSJ de Cataluña núm. 970/2022, de 21 de marzo, que anula la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada por el Plenario del Consejo Municipal en sesión de 20 de diciembre de 2019); o la ordenación de los cauces de participación ciudadana en las políticas locales (STSJ de Cataluña núm. 874/2019, de 25 de octubre, que anula el Reglamento de Participación Ciudadana de la ciudad de Barcelona aprobado el 6 de octubre de 2017).

En este orden de ideas, y partiendo de la importancia ya reseñada que tienen las ordenanzas locales fiscales, es esencial conocer las normas que rigen el procedimiento para su elaboración y los trámites que derivan de las mismas; cuestiones a las que dedicamos los siguientes apartados de este trabajo.

7. Con esta terminología se pretende reflejar que las previsiones de la LPAC van más allá del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones generales en sentido estricto, pues tienen un marco más extenso y un contenido más amplio. Canals Ametller (2019: 95).

2

Marco normativo del procedimiento de elaboración de ordenanzas locales fiscales

2.1

La regulación contenida en la normativa local y su configuración como procedimiento administrativo especial

La LBRL contiene, como hemos visto, diversas referencias a las ordenanzas fiscales, si bien, con respecto al procedimiento para su elaboración y aprobación, únicamente prevé la necesidad de su publicación definitiva en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial como requisito para su entrada en vigor (art. 107 LBRL).

Así, el art. 111 LBRL remite los restantes extremos relativos a su aprobación, publicación y entrada en vigor a las “normas especiales reguladoras de la imposición y ordenación de los tributos locales”, excluyendo expresamente la aplicación de lo previsto en el art. 70.2 LBRL, relativo a la publicación y entrada en vigor de las ordenanzas (incluido el articulado de las normas de los planes urbanísticos), en relación con el art. 65.2 LBRL, en virtud del cual la entrada en vigor no se producirá hasta transcurrido el plazo de quince días de que dispone la Administración General del Estado o, en su caso, la de la comunidad autónoma para requerir a la entidad local a su anulación, si considera que infringe el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el TRLHL dedica su art. 17 a la “Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales”, señalando lo siguiente:

“1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden”.

Estas previsiones se complementan con el art. 18 TRLHL, que, a los efectos del trámite de presentación de reclamaciones previsto en el art. 17.1 TRLHL, identifica como interesados a los que tuvieran un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos, así como a los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Por último, el art. 19 TRLHL alude al recurso contencioso-administrativo contra estas ordenanzas, en lo relativo al plazo de interposición, así como a los efectos de una eventual anulación o modificación por resolución judicial.

Sobre la naturaleza de esta regulación, es irrefutable que nos hallamos ante una normativa especial por razón de la materia, que determina unas singularidades en la tramitación de estas normas, que las diferencian del resto de ordenanzas locales⁸ y conllevan que no sean de aplicación las previsiones generales contenidas en el art. 49 LBRL.

Lo que ya no resulta tan pacífico es el efecto que, recientemente, se ha vinculado a esta consideración por parte de nuestro Tribunal Supremo, que entiende que la regulación contenida en el TRLHL desplaza en bloque las

8. Casado Casado (2017: 113); Toscano Gil (2006: 90).

previsiones básicas contenidas en el título VI LPAC, cuestión que analizaremos a continuación.

2.2

La (no) aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Análisis crítico de la STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023

Tal como hemos avanzado, la Ley 39/2015 dedica su título VI a regular tanto la iniciativa legislativa como la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.

Si bien los arts. 127 a 133 LPAC no ordenan, en sentido estricto, el procedimiento de elaboración de reglamentos, sí recogen una serie de directrices que condicionan la elaboración de las normas reglamentarias en los distintos niveles de gobierno, incluso tras la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que declaró que diversas previsiones contenidas en el título VI LPAC no eran de aplicación a la elaboración de reglamentos autonómicos y locales⁹.

En apretada síntesis, los cambios que ha llevado consigo la regulación contenida en la LPAC han sido:

- 1) La necesidad de publicar, con carácter anual, un plan normativo que contenga las iniciativas reglamentarias (además de las legales) que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (art. 132 LPAC). Teniendo en cuenta que la ya citada STC 55/2018 declaró este precepto no básico, la planificación normativa únicamente resulta imperativa respecto a las normas estatales, pero lo cierto es que la mayor parte de Administraciones autonómicas, y también locales, aprueban y publican dicha planificación a modo de buena praxis¹⁰.
- 2) La obligatoriedad de un trámite de consulta previa, con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento (art. 133.1 LPAC), que se suma a los trámites participativos ya existentes anteriormente (la audiencia y la información pública), que se llevan a cabo una vez se ha elaborado el proyecto normativo y este ha seguido

⁹. Aunque la Sentencia no se pronuncia de forma explícita sobre los reglamentos locales, la doctrina ya apuntó tempranamente que lo que no es básico para las comunidades autónomas no puede serlo para los entes locales. Velasco Caballero (2019: 312). Esta postura ha sido confirmada posteriormente por la jurisprudencia ordinaria (STS núm. 133/2023, de 6 de febrero).

¹⁰. Araguàs Galcerà (2021: 22 y ss.).

toda su tramitación, siendo inmediatamente anteriores al dictamen que, en su caso, deba emitir el Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente¹¹.

- 3) Mayores obligaciones de motivación, y en concreto la obligación de justificar que la potestad reglamentaria se ejerce de acuerdo con los principios de buena regulación, que el art. 129 LPAC concreta en los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.
- 4) Unos requerimientos de publicidad más amplios (art. 129.5 LPAC), que exigen no solo la difusión de la norma, sino también de los documentos propios de su proceso de elaboración (memorias, informes, etc.) en los términos previstos en el art. 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG).
- 5) El deber de evaluar periódicamente la normativa vigente para adaptarla a los referidos 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 (art. 130 LPAC); previsión declarada no básica por la STC 55/2018, lo cual no ha impedido que, a nivel autonómico, se empiecen a desarrollar iniciativas para derogar disposiciones obsoletas y simplificar el ordenamiento jurídico¹².

Dichas previsiones, incluso con la importante limitación que supone que una parte relevante de las mismas haya sido declarada no básica por el Tribunal Constitucional, conforman un mínimo común denominador en la producción normativa, que se complementa con las normas que regulan la elaboración de reglamentos en los distintos niveles de gobierno.

En relación con las ordenanzas locales, desde la misma entrada en vigor de la LPAC se ha planteado la incidencia de esta regulación en relación con la potestad normativa local¹³; siendo el debate especialmente intenso en relación con las ordenanzas locales fiscales. En el marco del mismo, se han dado dos posturas claramente diferenciadas: la primera, agrupa a quienes entienden que el carácter especial del procedimiento regulado en el

11. Sobre el desarrollo de este trámite participativo en el ámbito local: Cierco y Roperó (2017).

12. En el caso de Cataluña, se adoptó el Plan de Simplificación Normativa 2016-2017, que ha dado lugar a la aprobación del Decreto 6/2021, de 9 de febrero, de simplificación de disposiciones reglamentarias adoptadas entre 1977 y 1985; y el Decreto 167/2023, de 12 de septiembre, de simplificación de disposiciones reglamentarias en materia de planes, programas, ayudas y subvenciones.

13. El tema es ampliamente abordado por Velasco Caballero (2019) y Casado Casado (2017).

TRLHL desplaza las previsiones de la LPAC¹⁴; mientras que la segunda congrega a quienes consideran que las exigencias derivadas de las básicas de la LPAC son extensibles a la tramitación y aprobación de ordenanzas locales fiscales¹⁵.

Pues bien, la cuestión parece haberse zanjado, al menos a nivel jurisprudencial, ya que el Tribunal Supremo se ha decantado claramente en favor de la primera postura en su sentencia núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023, que casa la STSJ de Cataluña núm. 1945, de 28 de abril de 2021, que había anulado, por falta de realización del trámite de consulta previa previsto en el art. 133.1 LPAC, la Ordenanza fiscal núm. 3.16 del Ayuntamiento de Barcelona, relativa a la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, a favor de empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil.

Los aspectos más destacados de la STS de 31 de enero de 2023 se pueden sintetizar del siguiente modo:

- 1) En primer lugar, el Tribunal clarifica el ámbito de aplicabilidad del art. 133 LPAC.

Esta cuestión era del todo necesaria desde que la STC 55/2018 declaró inconstitucionales el art. 133, salvo el primer inciso de su apdo. 1, y el primer párrafo de su apdo. 4, “por ser contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas”; surgiendo entonces la duda sobre la aplicabilidad de este precepto a los entes locales.

Contrariamente a lo que habían mantenido algunos tribunales superiores de justicia (así, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sus sentencias núms. 1945/2021 y 4197/2021), el Tribunal Supremo afirma que, aunque la declaración de inconstitucionalidad no se extiende explícitamente al ámbito de las Administraciones locales, el título competencial del Estado para regular el régimen local es el mismo en que se fundamenta la regulación del art. 133 LPAC (esto es, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, ex art. 149.1.18 CE), concluyendo así que “lo que no constituye legislación básica respecto a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración Local”; si bien añade lo siguiente: “Todo ello, sin

¹⁴. Esta postura era defendida, principalmente, por los propios entes locales, tal como queda reflejado en el Informe sobre la materia emitido a petición del Ayuntamiento de Madrid.

¹⁵. La Administración tributaria defendía esta segunda postura, tal como quedó plasmado en el Informe de la Dirección General de Tributos de 19 de enero de 2018.

perjuicio de su aplicabilidad como norma supletoria, por su carácter de derecho estatal (art. 149.3 CE)”.

- 2) En segundo lugar, el Tribunal señala que la disposición adicional primera, núm. 1, LPAC, que establece la aplicación preferente de la regulación de procedimientos contenidos en las leyes especiales por razón de la materia, extiende sus efectos a la elaboración de disposiciones generales.

Sobre esta cuestión, el Tribunal considera que, también en los procedimientos de elaboración de reglamentos, la ley especial por razón de la materia desplaza la regulación contenida en la LPAC cuando la primera no exija alguno de los trámites previstos en la LPAC o regule trámites adicionales o distintos. Puntualiza el Tribunal que, mientras que el apdo. 2 de la referida disposición adicional primera LPAC sí se refiere a “procedimientos administrativos”, no lo hace así el apdo. 1, que se aplica a procedimientos “de todo tipo”.

- 3) En tercer término, el Tribunal entiende que el art. 17 TRLHL es ley especial por razón de la materia.

Según se infiere del pronunciamiento del Tribunal, para desplazar las previsiones de la LPAC no solo es necesario que, formalmente, nos encontremos ante una legislación especial (cuestión que, en relación con el TRLHL, se cumple porque la LBRL le atribuye expresamente esta condición), sino que también se requiere, desde un punto de vista sustantivo, que las reglas procedimentales contenidas en esa ley especial establezcan “en sí mismas un procedimiento completo que resulta aplicable por efecto de la ley especial por razón de la materia, sin que pueda considerarse, en modo alguno, que resulte necesario acudir a ninguna norma supletoria, ex art. 149.3 CE, para completar la regulación del procedimiento”.

Siguiendo esta lógica, el trámite de consulta previa tampoco es exigible en relación con los planes urbanísticos (STS núm. 133/2023, de 6 de febrero), que cuentan con una normativa (en este caso, autonómica) que regula pormenorizadamente la materia; pero sí que resulta preceptivo en relación con las ordenanzas locales que no tengan la consideración de ordenanzas fiscales, como es el caso de las ordenanzas reguladoras de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (STS núm. 1453/2023, de 16 de noviembre).

- 4) Por último, y a mayor abundamiento, el Tribunal lleva a cabo una serie de reflexiones sobre el carácter derivado de la potestad tribu-

taria local y el alcance que tienen las ordenanzas fiscales en este ámbito.

Al respecto, el Tribunal considera que el “limitado ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria que en este ámbito tributario corresponde a las entidades locales” conlleva que la consulta pública previa no se acomode a las características de la participación pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales fiscales, puesto que “esta iniciativa de ordenanza fiscal debe partir, en todo caso de un conjunto de elementos normativos que resultan previamente impuestos, bien que con extensión variable, por la ley estatal”.

A la vista de lo anterior, la doctrina jurisprudencial contenida en la STS de 31 de enero de 2023 resulta, a nuestro juicio, cuestionable en algunos aspectos, y plantea, asimismo, algunas incógnitas cuya resolución es esencial para el correcto ejercicio de la potestad normativa local en materia tributaria.

En primer término, el razonamiento del Tribunal respecto a la aplicabilidad de la disposición adicional primera LPAC en relación con la elaboración de disposiciones generales casa mal con el contenido del título VI LPAC, y con la confirmación del carácter básico de la mayoría de preceptos integrados en este título de conformidad con la STC 55/2018.

Como ya hemos señalado reiteradamente, los arts. 127 a 133 LPAC no regulan las fases del procedimiento de elaboración de reglamentos ni establecen la estructura del *iter* procedimental, sino que se limitan a recoger una serie de directrices a las que deben responder las políticas de los diferentes niveles de gobierno y que actúan como mínimo común denominador para cualesquiera disposiciones administrativas

Esta premisa es la que determinó, precisamente, que la ya citada STC 55/2018 declarase que los arts. 130 y 132 LPAC, así como una parte del art. 133 LPAC, no tenían carácter básico, al descender a cuestiones procedimentales de detalle que desbordan el ámbito de lo básico; mientras que el resto de previsiones del título VI sí se considera que forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En segundo lugar, respecto a la consideración de la regulación contenida en el art. 17 TRLHL como procedimiento administrativo especial, si bien es evidente que el TRLHL tiene, formalmente, la consideración de ley especial por razón de la materia, desde un punto de vista sustantivo resulta cuando menos discutible que este precepto contenga un “procedimiento completo”. Y es que, tal como hemos tenido ocasión de ver, el art. 17 TRLHL se refiere al acuerdo provisional de aprobación (y modificación) de las ordenanzas fiscales; su exposición en el tablón de anuncios; las reclamaciones que pueden presentarse

contra las mismas y los acuerdos definitivos; existiendo muchos otros trámites que preceden la aprobación de la ordenanza (la incoación del expediente, la redacción del proyecto normativo, los informes, etc.) que no se encuentran reflejados en dicho precepto y que derivan, en algunos casos, del TRLHL, pero también de otras normativas, tal como tendremos ocasión de ver.

En tercer término, no comulgamos con el posicionamiento del Tribunal sobre la falta de encaje de la consulta previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, por el hecho de que estas ordenanzas tomen como punto de partida elementos normativos previamente impuestos. Por un lado, desde un punto de vista general, es necesario señalar que todas las iniciativas normativas, reglamentarias pero también legales, se integran en un marco normativo preexistente, a cuyas previsiones deben acomodarse, sin que ello pueda ser obstáculo a la realización de un trámite participativo que no solo está previsto para la adopción de nuevas normas, sino también para la modificación de normas ya existentes, y en cuyo marco se recaba la opinión de la ciudadanía dentro del margen (más o menos estrecho) que tiene la Administración correspondiente a la hora de abordar normativamente una materia. Por otro lado, y de manera específica respecto a las ordenanzas locales, aunque el Tribunal considera que el ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria local en el ámbito tributario es “limitado”, esta calificación choca con la doctrina constitucional que, precisamente, ha flexibilizado el alcance de la reserva de ley en relación con el mayor campo normativo que debe dejarse en los municipios (STC 329/1999, de 16 de diciembre), en virtud de su configuración democrática y de su autonomía constitucionalmente garantizada¹⁶.

Finalmente, y ya adentrándonos en el terreno de las incógnitas, a raíz de la doctrina plasmada en la STS de 31 de enero de 2023 surgen esencialmente dos dudas, respecto al efecto “desplazador” de la disposición adicional primera LPAC. La primera es si, ante la existencia de una legislación especial, se desplaza en bloque todo el título VI LPAC o solo aquellas previsiones relativas a trámites procedimentales en sentido estricto. La segunda es qué sucede con aquellos trámites previstos tanto en la LPAC como en la legislación especial, pero con una regulación divergente.

Respecto a la primera de las cuestiones planteadas, nuestra opinión es que, aun existiendo legislación especial, son de aplicación las previsiones del título VI LPAC que no regulan, propiamente, trámites procedimentales, lo que conllevaría que a la elaboración y la aprobación de las ordenanzas locales fiscales les sean de aplicación las previsiones básicas de la LPAC relativas a los principios de buena regulación, y, de manera singular, a las obli-

16. Font i Llovet (2023: 25); Cano Campos (2019: 36); Galán Galán (2001).

gaciones de publicidad activa; interpretación que viene respaldada por la redacción literal de la disposición adicional primera LPAC.

En cuanto a la segunda, a pesar de que la LPAC habla de trámites no exigidos por las leyes especiales, trámites adicionales o distintos, entendemos que, en caso de que haya algún trámite coincidente, prima la regulación que contenga la legislación especial, como sucede con los trámites de audiencia e información pública; pues poco sentido tendría realizarlos con los plazos, destinatarios y en los términos exigidos por la LPAC, cuando la normativa especial prevé unas singularidades en su sustanciación de acuerdo con las particularidades que derivan de la materia regulada.

2.3

La aplicación de normas transversales con incidencia en la elaboración de disposiciones generales. Especial referencia a la legislación de transparencia y a las normas reguladoras de las actividades de *lobbying*

Tal como hemos señalado en el primer epígrafe de este trabajo, más allá de la LPAC, en los últimos años se han aprobado numerosas normas de carácter transversal que imponen nuevos trámites o exigencias procedimentales a la adopción de disposiciones generales.

En este contexto, podemos hacer referencia a las leyes que imponen la emisión de informes que analicen el impacto de la norma en diversos ámbitos, como la igualdad de género, de conformidad con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y las respectivas leyes de igualdad autonómicas (STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 676/2021, de 14 de julio)¹⁷; o la familia, de acuerdo con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, en la versión otorgada en 2015 por la Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia¹⁸.

17. En el caso de autos, la ausencia del informe de impacto de género conlleva que el TSJ anule el Acuerdo del Pleno del municipio de Castellón de la Plana de 23 de diciembre de 2020 por el que se aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora del IBI.

18. Sobre la aplicación de esta normativa a las ordenanzas fiscales, existe jurisprudencia contradictoria. En este sentido, la STSJ de Madrid, de 27 de julio de 2020 (Rec. 911/2018), o la STSJ de Castilla y León, de 22 de julio de 2022 (Rec. 692/2020), consideran que la referida disposición no es de aplicación a las ordenanzas y los reglamentos de los entes locales, mientras que la STSJ de Cataluña, de 21 de marzo de 2022 (Rec. 43/2020), entiende que debe justificarse su omisión, si bien la misma no tiene efecto invalidante cuando tenga un impacto nulo o escaso en la materia abordada por el instrumento normativo.

Sobre esta cuestión: Bejarano Lucas (2023: 10-11).

Asimismo, también hay que tener en cuenta las previsiones, de alcance más general, contenidas en la LTBG y las distintas leyes de transparencia autonómicas.

Todas estas normas inciden —en mayor o menor medida— en el ejercicio de la potestad reglamentaria, conteniendo diversas referencias a la elaboración de reglamentos, pues, tal como se pone de manifiesto en el preámbulo de la LTBG: “es un ejercicio de buen gobierno y una manifestación más de la transparencia el clarificar la normativa que está vigente y es de aplicación”, por lo que la LTBG consagra, entre otras cuestiones, la publicidad activa de los proyectos normativos, así como de las memorias e informes que los acompañen (art. 7.d LTBG)¹⁹.

Asimismo, hay diversas normas de transparencia autonómicas que contienen previsiones dirigidas a la mejora de la calidad normativa, como es el caso de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dedica sus arts. 62 a 64 a la mejora de la calidad normativa. A esta cuestión también se refieren el art. 4.j) de la Ley de Extremadura 4/2013²⁰, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; y el art. 3.f)²¹ de la Ley de las Islas Baleares 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno.

Algunas de estas normas incorporan nuevos trámites previos a la aprobación de una disposición general, como es el caso del art. 69 de la Ley catalana 19/2014, que prevé la apertura de un proceso participativo desde el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo en relación con las iniciativas normativas en que la Administración considere que, por la importancia que tienen y la materia que regulan, es pertinente realizarlo; siendo un cauce participativo que no exime en ningún caso de la realización de los preceptivos trámites de audiencia e información pública (arts. 69 1, 3 y 4 Ley catalana 19/2014). El mismo precepto también prevé que, con la finalidad de facilitar la participación, debe publicarse en el portal de transparencia la iniciación de la tramitación, la versión inicial del proyecto normativo, la documentación complementaria que lo acompaña y el estado de la tramitación; así como debe incentivarse la participación por medio de la comunicación

19. La disposición adicional segunda LTBG se refiere a la revisión y simplificación normativa del ordenamiento jurídico, si bien esta previsión únicamente va referida al ordenamiento jurídico de la Administración General del Estado.

20. Este precepto se refiere al “Principio de calidad normativa”, disponiendo que, “en el ejercicio de su función normativa, la Administración pública actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia”.

21. Este artículo define el “Principio de calidad normativa” como “la mejora del marco regulador, o calidad normativa, es esencial para cumplir con los compromisos europeos y hacer más fácil el desarrollo de las actuaciones empresariales y ciudadanas”.

a las entidades representativas de los colectivos directamente afectados por la norma.

Por último, debemos referirnos a la regulación de la intervención de los grupos de interés en la elaboración de disposiciones generales. Mientras que la LTBG (ni tampoco ninguna otra norma estatal) no se refiere a esta cuestión, a nivel autonómico sí se ha abordado el fenómeno de la actividad de influencia sobre el ejercicio de potestades normativas.

La mayoría de las comunidades autónomas tratan esta materia en las respectivas leyes de transparencia (así, título VI de la Ley catalana 19/2014; capítulo IV del título III de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; título IV de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; título III de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias; y título IV de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid), o bien mediante regulaciones más específicas, como es el caso de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, o de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comunidad Valenciana.

Todas estas normas incluyen dentro del ámbito de aplicación objetivo del registro las actividades de influencia en relación con la elaboración de disposiciones normativas²², hasta el punto de que esta actuación constituye uno de los elementos definidores de los grupos de interés o *lobbies*²³.

Incluso, algunas de las normas citadas prevén que esta actuación de influencia debe plasmarse en un informe o expediente de huella, que refleje los cambios introducidos en la elaboración de la norma como consecuencia de la actuación de los grupos de interés, incluyendo al grupo de interés proponente, el motivo de la inclusión, la referencia a la reunión o reuniones en que fue acordada y los informes y documentos relacionados con los cambios introducidos. Así está recogido en el art. 54 de la Ley asturiana 8/2018 y en el art. 18 de la Ley de la Comunidad Valenciana 25/2018, si bien, en el caso de esta última norma, la exigencia del informe de huella únicamente se aplica a los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto del Consell.

22. La Ley aragonesa 5/2017, al definir las actividades de *lobby*, se refiere, con carácter general, a una actividad finalista que persigue influenciar “la toma de decisión pública” (art. 35.1), concepto amplio que incluye, obviamente, la potestad normativa, aunque no se refiere a la misma de forma explícita.

23. En este sentido, el art. 44 LCM 4/2016 y el art. 46 LFN 5/2018, al definir el concepto de grupo de interés, se refieren a las organizaciones y personas que se dediquen a influir, directa o indirectamente, en los procesos de elaboración de las políticas o “disposiciones normativas”. También la Ley de la Comunidad de Madrid 10/2019 hace referencia a la influencia directa o indirecta “en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales” (art. 65.1).

Las previsiones reseñadas condicionan el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, pues, desde un punto de vista subjetivo, todas las normas reguladoras de la transparencia, así como de la actividad de los grupos de interés, incluyen a los entes locales dentro del ámbito de aplicación general de la norma (art. 2 LTBG), sin perjuicio de que, como hemos visto, haya alguna previsión concreta que no les resulte aplicable. Desde un punto de vista objetivo, la regulación contenida en estas normas tiene carácter transversal, aplicándose a todas las potestades de la Administración, incluso las que se rigen por legislación especial por razón de la materia, siendo la única excepción el régimen de acceso a la información pública, en el que es preferente la regulación especial que, en su caso, contenga la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo (disposición adicional primera LTBG).

3

Análisis del procedimiento para la elaboración y aprobación de las ordenanzas locales fiscales

Del marco normativo analizado en el apartado anterior de este trabajo se deriva el procedimiento para la elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales, integrado por los trámites y actuaciones que se describen a continuación, los cuales presentan algunas particularidades en los municipios de gran población y las ordenanzas adoptadas por las diputaciones provinciales. Asimismo, también hay particularidades en los municipios que tienen un régimen especial, como es el caso de Barcelona, si bien su estudio excede el objeto del presente trabajo.

3.1

Actuaciones previas a la elaboración de la iniciativa normativa: planificación normativa y consulta pública previa

Uno de los aspectos más deficientes de la regulación que, tradicionalmente, se ha hecho en nuestro sistema de la potestad reglamentaria ha sido ignorar por completo las actuaciones que preceden la puesta en marcha de una iniciativa normativa, de tal forma que el primer trámite que se regulaba era la elaboración del proyecto normativo, como si este surgiera de la nada.

La LPAC, así como la legislación de transparencia, han incidido sobre esta cuestión, ordenando y dotando de mayor transparencia aquellas actuaciones que conducen a la aprobación de una disposición general.

En concreto, la LPAC ha regulado por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la planificación normativa, al prever en su art. 132 lo siguiente: “Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”. Por su parte, el art. 133 de la misma norma ha incorporado el trámite de consulta pública previa, que se lleva a cabo con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, permitiendo así que los ciudadanos se pronuncien en abstracto sobre una iniciativa normativa sin disponer de un texto articulado que condicione sus aportaciones, y antes de que se ponga en marcha toda la maquinaria necesaria para elaborar y aprobar un reglamento, para así detectar aquellos supuestos en los que la norma que quiere aprobar la Administración resulta innecesaria, en todo o en parte; no va a ser bien recibida por sus destinatarios; o existen otras alternativas regulatorias o no regulatorias mejores.

Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad sobre ambos preceptos contenida en la STC 55/2018 (total en el caso del art. 132 y parcial en relación con el art. 133), y amén de la consideración del art. 17 TRLHL como legislación especial, ninguno de estos trámites se considera preceptivo en relación con la elaboración o modificación de las ordenanzas fiscales; si bien ello no impide, a nuestro juicio, que los mismos se lleven a cabo en base a otros fundamentos.

Sobre la planificación normativa, ya hemos señalado que, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad del art. 132 LPAC, son muchas las Administraciones, tanto autonómicas²⁴ como locales, que siguen elaborando y publicando la planificación de las normas que prevén aprobar, y aquellos entes locales que llevan a cabo este instrumento incluyen la planificación relativa a las ordenanzas fiscales²⁵. Y es que, en efecto, la planificación del ejercicio de la potestad normativa está al servicio de los principios de buena

24. A nivel autonómico, algunas comunidades han positivizado la planificación normativa, como es el caso de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia (art. 16.2), o la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias (art. 22.1). En otras comunidades, la aprobación y publicación de la planificación normativa se ha integrado como una buena praxis, siendo este el caso de Cataluña, que bianualmente aprueba su planificación, que puede ser consultada en https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/planificacio-normativa/ [última consulta: 15.01.2024].

25. Un ejemplo de ello lo encontramos en el Plan Anual Normativo para el año 2023 del Ayuntamiento de Tarragona. El documento está disponible en <https://www.seu-e.cat/documents/8590571/11533976/Pla+normatiu+2023/58ebe7c2-5e0d-47ba-8378-27a0984957dc> [última consulta: 15.01.2024].

regulación recogidos en el art. 129 LPAC y, de manera singular, puede contribuir a garantizar el principio de seguridad jurídica, que implica un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre (art. 129.4 LPAC); cuestión también prevista en algunas leyes autonómicas de transparencia, como es el caso del art. 62.1 de la Ley catalana 19/2014.

En cuanto a la consulta pública previa, más allá de las consideraciones realizadas anteriormente sobre la jurisprudencia que entiende que este trámite no es aplicable a las ordenanzas fiscales, son diversas las leyes autonómicas que darían cobertura a la realización de un trámite de participación “temprana” (así, el ya citado art. 69 de la Ley catalana 19/2014), que permita obtener la opinión de la ciudadanía cuando se inicie el procedimiento dirigido a aprobar o modificar una ordenanza fiscal.

3.2 Iniciativa normativa

La iniciativa normativa para la aprobación o modificación de una ordenanza fiscal corresponde al presidente de la corporación, de conformidad con la potestad que le atribuye el art. 21.1.a) LBRL, que prevé que tiene la competencia de dirigir el gobierno y la administración municipal.

Aunque el TRLHL no lo prevé expresamente, lo habitual es que se produzca una resolución escrita que inicie formalmente el procedimiento²⁶; cuestión que resulta, asimismo, recomendable para que este acuerdo pueda incorporarse formalmente al expediente y se tenga constancia fehaciente de la fecha en que se inició el procedimiento, los responsables de la elaboración del texto, u otros extremos relacionados con el contenido y objeto de la futura disposición general.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que las ordenanzas fiscales son un ámbito en el que cabe la iniciativa popular, de acuerdo con el derecho de los vecinos reconocido en el art. 18.1.h) LBRL, que se remite al art. 70 bis. A pesar de que parte de la doctrina se ha manifestado en contra de esta posibilidad, por entender que es de aplicación la misma limitación del art. 71 LBRL, que prevé que no pueden someterse a consulta popular los asuntos relativos a la hacienda local²⁷, nuestra opinión es que dicha limitación no se deriva del redactado de la norma, ni tampoco de su interpretación sistemática.

En este sentido, el punto de partida es que el derecho a pedir la consulta popular y el derecho a ejercer la iniciativa popular tienen un reconocimiento

26. Pagès i Galtés (2006: 296).

27. García García (2010: 29); Pagès i Galtés (2006: 299-300).

diferenciado (art. 18.f y h LBRL); como también es diferenciada la regulación de ambas fórmulas participativas, contenida, respectivamente, en el art. 71 LBRL para la consulta popular y en el art. 70 bis para la iniciativa popular. Todo ello no queda desvirtuado por el hecho de que las iniciativas populares puedan llevar incorporada una propuesta de consulta popular (art. 70 bis 2 *in fine* LBRL), pues ambos cauces participativos tienen autonomía propia.

En este marco, si bien el art. 71 LBRL prevé, como decíamos, que no pueden someterse a consulta popular los asuntos relativos a la hacienda local, no existe tal limitación en la redacción literal del art. 70 bis LBRL, que, desde un punto de vista objetivo, solo exige que la propuesta de acuerdo o actuación o el proyecto normativo verse sobre “materias de la competencia municipal”, requisito que obviamente se cumple respecto a las ordenanzas fiscales.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en el contexto normativo actual, en que no solo la participación debe permitirse, sino que las Administraciones están llamadas a posibilitar una “participación activa” de los potenciales destinatarios en la elaboración de las normas (art. 129.5 LPAC), entendemos que las restricciones a la participación deben ser objeto de una interpretación restrictiva.

Por todo ello, en el caso de que los vecinos quieran poner en marcha la iniciativa popular respecto a una ordenanza fiscal, deberán cumplir los requisitos previstos en el art. 70 bis LBRL, que concreta en su apdo. 2 el porcentaje mínimo de vecinos que deben suscribir la iniciativa²⁸, así como la tramitación que seguirán estas iniciativas, que deberán ser sometidas a debate y votación en el pleno y requerirán, en todo caso, el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento, como sería el caso de las ordenanzas fiscales. En los municipios de gran población, estos informes serán emitidos, respectivamente, por el secretario general del pleno y por el interventor general municipal.

3.3

Redacción del proyecto normativo

La redacción del proyecto de ordenanza puede ser realizada por parte de los servicios técnicos de la entidad; siendo competente, en el caso de los municipios de gran población, el órgano de gestión tributaria, al que co-

28. En los municipios de hasta 5000 habitantes, el 20 por ciento; de 5001 a 20 000 habitantes, el 15 por ciento; y a partir de 20 001 habitantes, el 10 por ciento.

responde de la competencia de propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del ayuntamiento, de conformidad con el art. 135.2.e) LBRL.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que las ordenanzas sean redactadas por personas ajenas a la corporación, en virtud del correspondiente contrato de servicios, suscrito al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En cualquiera de estos casos, en la redacción de la ordenanza deberán tenerse en cuenta, como no puede ser de otra manera, las prescripciones legales que condicionan su contenido, así como los principios de buena regulación contenidos en el art. 129 LPAC, cuya adecuación se tiene que justificar de manera suficiente en la exposición de motivos o el preámbulo, aunque la omisión de este requisito formal no tiene, de acuerdo con la jurisprudencia, efectos invalidantes²⁹.

3.4 Emisión de informes

Con carácter previo a la aprobación provisional de la ordenanza fiscal deben recabarse y emitirse numerosos informes, cuya exigencia viene impuesta, en algunos casos, por la normativa local; mientras que, en otros supuestos, deriva de otras normas de carácter transversal, tal como hemos avanzado.

Centrándonos en los informes previstos en la normativa que rige el funcionamiento de los entes locales, podemos hacer referencia a los siguientes:

- El Informe propuesta de resolución por parte del jefe de la dependencia, de acuerdo con lo previsto en los arts. 172 y 175 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- El Informe del secretario, previo a la aprobación o modificación de cualquier ordenanza, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.3.d).1.º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración

²⁹. De manera singular respecto a las ordenanzas fiscales: STSJ de Castilla y León, de 13 de septiembre de 2019 (Recurso 27/2018); y STSJ de Castilla-La Mancha, de 13 de abril de 2022 (Recurso 504/2018).

- Local con habilitación de carácter nacional, que puede sustituirse por una nota de conformidad, de acuerdo con el art. 3.4 de la misma norma.
- El Informe del interventor municipal, el cual, tras la adopción del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, únicamente es preceptivo si así lo solicita el presidente de la corporación o un tercio legal de miembros de la corporación, pues la aprobación y modificación de ordenanzas fiscales no encaja en ninguno de los supuestos que, de acuerdo con el Real Decreto 424/2017, requieren la emisión de un informe de fiscalización³⁰.
 - El Informe técnico-económico, en relación con ordenanzas fiscales que prevean tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o bien para financiar total o parcialmente nuevos servicios (art. 25 TRLHL). En este informe se pondrá de manifiesto el valor de mercado de la utilización privativa o el aprovechamiento especial, o la previsible cobertura del coste de los nuevos servicios, siendo un trámite esencial en el procedimiento de elaboración de la ordenanza, de tal manera que su omisión conlleva la nulidad de pleno derecho de la misma (SSTS de 20 de mayo y 24 de junio de 2021).
 - El Informe de la comisión informativa (permanente o especial), en el caso de que estas existiesen, teniendo en cuenta que su creación tiene carácter voluntario. No obstante, para el caso de que exista una comisión informativa competente en relación con las materias de economía y hacienda (art. 124 Real Decreto 2568/1986), deberá informar o dictaminar el proyecto normativo de manera preceptiva como requisito previo a su inclusión en el orden del día del pleno (art. 82.2 Real Decreto 2568/1986, en relación con el art. 126.1 de la misma norma).

3.5 Aprobación provisional

Una vez llevados a cabo los trámites señalados anteriormente, el presidente de la corporación convocará el pleno, incluyendo en el orden del día la adopción de los acuerdos provisionales relativos a la ordenanza fiscal, sin

30. Bejarano Lucas (2023: 12).

perjuicio de aquellos supuestos en que se reconozca la urgencia por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (art. 83 Real Decreto 2568/1986).

Y es que, en efecto, corresponde al pleno la aprobación provisional de la ordenanza por mayoría simple (art. 47.1 LBRL), siendo esta una cuestión modificada de manera sustantiva por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, pues, con anterioridad, el art. 47.3.h) requería la mayoría absoluta.

En el caso de los municipios de gran población, la competencia para la aprobación corresponde asimismo al pleno (art. 123.1.d LBRL), también por mayoría simple, si bien el proyecto de ordenanza tiene que ser aprobado previamente por la junta de gobierno local (art. 127.a LBRL).

Por último, en las diputaciones provinciales, también corresponde su aprobación al pleno por mayoría simple (art. 33.2.b LBRL).

Debe tenerse en cuenta que, en ambos casos, esta competencia del pleno no tiene carácter delegable, pues la adopción de disposiciones de carácter general es, precisamente, una de las materias que no pueden ser objeto de delegación de conformidad con el art. 9.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3.6 **Exposición al público y apertura del período** **de presentación de “reclamaciones”**

De conformidad con el art. 17.1 TRLHL, los acuerdos provisionales relativos a la aprobación y modificación de ordenanzas fiscales se deben exponer en el tablón de anuncios de la entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

Los anuncios de exposición también se deben publicar, tal como preceptúa el art. 17.2 TRLHL, en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial; y las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10 000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial. Esta diversidad de publicaciones oficiales ha obligado a la jurisprudencia a concretar que, si no coinciden las fechas de publicación, el plazo de treinta días previsto en el art. 17.1 TRLHL ha de computarse desde la fecha de la última de las publicaciones obligatorias (STS de 21 de febrero de 2005).

A pesar de lo equívoca que puede resultar la terminología empleada por el citado art. 17 TRLHL al hacer referencia a “reclamaciones”, la jurisprudencia indicó, desde fechas bien tempranas, que la exposición pública de los acuerdos provisionales de las ordenanzas fiscales engloba tanto la audiencia a los interesados como la información pública (SSTS de 18 de diciembre de 1997 y de 12 de marzo de 1998), trámites esenciales del procedimiento, cuya omisión conlleva la nulidad de la norma (STS de 26 de diciembre de 2011).

Respecto a la audiencia, el art. 18 TRLHL se encarga de concretar quiénes tienen la condición de interesados, identificados con los que tengan un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos, así como los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los intereses que les son propios.

Teniendo en cuenta cuanto antecede, debemos hacer referencia al impacto de la legislación de transparencia en esta fase del procedimiento.

Y es que, por un lado, la exposición al público en el tablón de anuncios y las publicaciones oficiales no eximen de la obligación de dar publicidad activa al proyecto normativo, así como a los documentos que lo acompañan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.e) LTBG, así como en las respectivas leyes de transparencia autonómicas. El incumplimiento de dicha obligación, si bien no se considera que tenga efectos invalidantes (STSJ de Castilla-La Mancha núm. 189/2022, de 8 de julio), sí puede conllevar para su responsable la comisión de una infracción. Y es que, a pesar de que la LTBG únicamente prevé un régimen sancionador en relación con las obligaciones de buen gobierno, la mayoría de las normas autonómicas sí tipifican como infracción el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (así, arts. 77.1, 78.1 y 79.2 Ley catalana 19/2014), aunque el diseño legal del mismo, tal como sucede con el derecho de acceso, dificulta que este régimen sancionador sea una herramienta efectiva para garantizar el cumplimiento de la obligación³¹.

Por otro lado, el art. 18 TRLHL se refiere a diversos sujetos que, por sus características, entran dentro del ámbito subjetivo de las normas autonómicas reguladoras de los grupos de interés. En el caso de que así sea, y de que estas entidades participen activamente en el procedimiento de elaboración de la ordenanza local fiscal, de ello debe quedar constancia en el registro de transparencia, y, en aquellos casos en que esté previsto, la Administración deberá realizar el correspondiente informe de huella.

31. Fernández Ramos (2020).

3.7

Estudio de las “reclamaciones” presentadas y aprobación definitiva

Una vez finalizado el período de exposición pública, se producirá la aprobación definitiva de la ordenanza fiscal, ya sea de manera expresa o tácita.

Y es que, en efecto, si se han recibido aportaciones, la corporación deberá, necesariamente, pronunciarse sobre las mismas, y aprobar la redacción definitiva de la ordenanza (art. 17.3 TRLHL).

En este punto, el TRLHL no concreta el plazo ni los términos en los que el ente local debe pronunciarse sobre las aportaciones, siendo aplicables aquí, a nuestro juicio, las reglas generales de la intervención de los particulares en los procedimientos administrativos, y, de manera singular, la previsión de que la intervención en el trámite de información pública otorga el derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

La redacción definitiva de la ordenanza deberá, así, ser adoptada por el pleno, también por mayoría simple, previo informe de la comisión informativa, tal como sucedía con la aprobación provisional.

En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, en cambio, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario, por lo que tendremos una finalización del procedimiento de carácter tácito.

3.8

Publicación y entrada en vigor

Los acuerdos definitivos de aprobación de la ordenanza, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación (art. 17.4 TRLHL).

En el caso de las diputaciones provinciales, los consejos y cabildos insulares y las entidades locales con una población superior a 20 000 habitantes, el art. 17.5 TRLHL dispone que editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

La publicación íntegra de la norma, además de su entrada en vigor, conlleva también el inicio del cómputo del plazo de dos meses para su impugnación mediante recurso directo al amparo del art. 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), que puede fundamentarse en razones tanto de forma como de fondo. Transcurrido dicho plazo, la ordenanza únicamente podrá ser impugnada mediante recurso indirecto o cuestión de ilegalidad (art. 26 LJCA), al impugnar un acto de aplicación de la misma, con las limitaciones que de ello se derivan en relación con los motivos de impugnación, que en principio únicamente podrían versar sobre cuestiones sustantivas³².

4

Consideraciones finales

La corrección de los trámites que preceden la aprobación de una ordenanza local fiscal es una cuestión que resulta esencial, no solo para garantizar su validez frente a posibles impugnaciones, sino también para asegurar la calidad de la norma y, en definitiva, el buen ejercicio de la potestad tributaria local.

Sobre esta cuestión, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada en la STS de 31 de enero de 2023, ha declarado que el procedimiento a seguir es el que deriva del art. 17 TRLHL, excluyendo así la aplicación de trámites adicionales o distintos previstos en la LPAC, como es el caso de la consulta previa.

Este pronunciamiento, si bien puede ayudar a simplificar el procedimiento previo a la aprobación de ordenanza fiscal, también puede comportar que este importante ámbito de la potestad normativa quede al margen de los avances que, desde el punto de vista de la técnica normativa, se han producido en los últimos años en nuestro ordenamiento jurídico.

Y es que, a pesar de que el TRLHL ha sido modificado en más de cincuenta ocasiones, ninguna de estas alteraciones ha incidido en la regulación del procedimiento diseñado por el art. 17 TRLHL, indemne al paso del tiempo y de los cambios que ha experimentado nuestro ordenamiento jurídico en materias tan relevantes como la transparencia administrativa, la participación ciudadana o el control de la actuación pública.

Todo ello lleva a pensar la conveniencia de revisar esta regulación para que, conservando los tintes de una regulación especial por razón de la ma-

32. Díaz González (2014: 1162).

teria, que atienda correctamente la singular conformación del ejercicio de la potestad normativa en materia fiscal, también se adapte a las exigencias actuales de la buena regulación.

5 Bibliografía

- Araguàs Galcerà, I. (2021). La planificación normativa. *Revista General de Derecho Administrativo*, 56, 1-42.
- Ayuntamiento de Madrid. (2019). Informe sobre la aplicación del trámite de consulta pública previa a las Ordenanzas fiscales. *Anuario de Derecho Municipal 2018*.
- Bejarano Lucas, J. M. (2023). La tramitación de ordenanzas fiscales. Aspectos prácticos para su adecuada articulación y aprobación. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2.
- Betancor Rodríguez, A. (2010). *Mejorar la regulación. Una guía de razones y de medios*. Madrid: Marcial Pons.
- Canals Ametller, D. (2009). Mejora normativa y reducción de cargas administrativas (pp. 43-67). *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- (2019). Transparencia y nuevos cauces de participación de la sociedad civil en el proceso normativo. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 907, 93-104.
- Cano Campos, T. (2019). El poder normativo local y la crisis de la ley. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 6, 26-42.
- Casado Casado, L. (2017). La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107-1, 87-141.
- Cierco Seira, C. y Roperó Vilaró, A. (2017). La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias. *Anuario del Gobierno Local*, 93-129.
- Díaz González, G. M. (2014). Las limitaciones jurisprudenciales del recurso indirecto contra reglamentos. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 1161-1177.

- Dirección General de Tributos. (2018). *Informe sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales* (emitido el 19 de enero de 2018).
- Fernández Ramos, S. (2020). Las infracciones relativas al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista Española de Transparencia*, 10, 19-29.
- Ferreiro Lapatza, J. J. (1985). La financiación de las Entidades locales en Cataluña. *Revista Española de Derecho Financiero*, 45, 35-52.
- Font i Llovet, T. (2023). Las transformaciones de la ciudad y su derecho. El papel actual de las grandes ciudades. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 63, 14-32.
- Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.
- García García, M.^a J. (2010). La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 24, 7-57.
- Lavilla Rubira, J. J. (2009). El procedimiento de elaboración de los reglamentos en la Ley del Gobierno doce años después. *Revista Española de la Función Consultiva*, 11, 17-30.
- OCDE. (2010). *Informe sobre Mejora de la regulación en Europa. Anexo España*.
– (2014). *Spain: from administrative reform to continuous improvement* (España. De la reforma administrativa a la mejora continua).
- Pagès i Galtés, J. (2006). *Tratado de ordenanzas fiscales*. Madrid: Marcial Pons.
- Ponce Solé, J. (2003). La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones. *Revista de Administración Pública*, 162, 89-144.
- Razquin Lizarraga, J. A. (2007). Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos. En J. F. Alenza García y J. A. Razquin Lizarraga (coords.). *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (pp. 217-246). Navarra: Aranzadi.
- Sáinz Moreno, F. (1995). Problemas actuales de la técnica normativa. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 55-70.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004). Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de normas. *Revista Española de la Función Consultiva*, 2, 75-95.

Toscano Gil, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa local*. Granada: Comares.

Velasco Caballero, F. (2019). Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común. *Revista Vasca de Administración Pública*, 113, 299-349.