



59

I N F O R M E

S/REF. DGPI-AHI/13390/CP-SI

N/REF. 2017-09465

DESTINATARIO: D. Juan Ávila Francés. Secretario General.
Federación española de Municipios y Provincias.
c/ Nuncio, 8 - 28005 Madrid -



ASUNTO:

Impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales.

Se ha recibido para informe escrito de la Secretaría General de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el que plantea la siguiente cuestión en relación con el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales:

Si el trámite de consulta pública previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 es de aplicación a la potestad reglamentaria local y concretamente en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales locales.

En relación con el asunto de referencia, esta Subdirección General de Tributos Locales, en el ámbito de sus competencias, informa lo siguiente:

1.- Aplicación del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a las Entidades Locales.

La Ley 39/2015 en el título VI, "De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones", en los artículos 127 a 133, recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, e incrementa la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Así, el artículo 133, que regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece:

"1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que



ASUNTO:

Impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales.

se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

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

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.”.

En la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 se señala su carácter de procedimiento común como resultado de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones.

El artículo 1 de la Ley 39/2015 establece en su apartado 1 que su objeto es regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las



ASUNTO:

Impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales.

Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Por lo que respecta a su aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, esta se recoge expresamente en el artículo 2.1.c) de la Ley 39/2015.

Por su parte, la disposición final primera de la propia Ley 39/2015 establece que dicha Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, por lo que corresponde al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases del procedimiento administrativo común. Además, el apartado 2 de la misma disposición final primera predica el carácter básico para el título VI de la Ley 39/2015.

De acuerdo con lo anterior, ya pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- El carácter básico de la Ley 39/2015 y, en particular, de su título VI.
- Su aplicación a las Entidades Locales.
- El establecimiento de un procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos –incluido el nuevo trámite de consulta pública previa- con estrictas limitaciones a potenciales cambios en él (reserva de ley para establecer trámites adicionales o distintos de los previstos en la Ley 39/2015, de acuerdo a determinados principios y, en todo caso, de forma motivada, y acotamiento del campo de actuación del reglamento en el establecimiento de posibles especialidades).

2.- Posibilidad de excepción del trámite de consulta pública para el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015.

La disposición adicional primera de la Ley 39/2015 establece:

“Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia

1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.



ASUNTO:

Impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales.

- b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.*
- c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.*
- d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.”.*

Tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, son leyes especiales por razón de la materia, por cuanto que regulan el procedimiento de aprobación, bien de ordenanzas municipales, bien de ordenanzas fiscales, con el añadido de que la LRBRL complementa al TRLRHL en la regulación que éste último contiene respecto a las ordenanzas fiscales.

Asimismo, en el artículo 17 del TRLRHL que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales ya prevé la participación de los ciudadanos a través de la exposición pública de los acuerdos provisionales durante un plazo mínimo de treinta días, dentro de los cuales los interesados pueden examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas, las cuales habrán de ser resueltas por la entidad local antes de proceder a la aprobación de la redacción definitiva de la ordenanza fiscal.

La disposición adicional primera de la Ley 39/2015 admite especialidades en el procedimiento, pero dichas especialidades deben discurrir dentro del marco del procedimiento común y para ello deben establecerse respetando las limitaciones establecidas.

El trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 no tiene equivalente en el TRLRHL, dado el carácter *ex novo* del mismo, y no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 17 del TRLRHL, ya que son dos trámites distintos y que se realizan en dos momentos del tiempo diferentes: el trámite de consulta previa tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento y se sustancia a través del portal *web* de la Administración competente; mientras que el trámite de participación ciudadana del artículo 17 del TRLRHL tiene lugar posteriormente, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal y no se realiza por medios electrónicos, sino mediante su exposición en el tablón de anuncios de la Entidad Local y su publicación en el boletín oficial correspondiente.

En consecuencia en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales debe incluirse el trámite de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015.

3.- Necesidad en todo caso del trámite de consulta pública en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales.



ASUNTO:

Impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales.

Se plantea si la consulta pública previa resulta necesaria en todo caso, o únicamente en los supuestos de aprobación de nuevas ordenanza fiscales.

A este respecto, hay que señalar que el apartado 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015 establece la excepción al trámite de consulta, entre otros supuestos, para el de regulación de aspectos parciales de una materia.

Por lo tanto, se concluye que el trámite de consulta previa debe sustanciarse cuando se trata de la aprobación de una nueva ordenanza fiscal, mientras que en el caso de la modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, puede obviarse dicho trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia.

Madrid, 10 de enero de 2018
EL DIRECTOR GENERAL DE TRIBUTOS

Alberto García Valera

MINISTERIO DE HACIENDA Y AA.PP.
REGISTRO GENERAL D.G. TRIBUTOS
SALIDA
Nº de Registro: 000257-18
Nº Consulta/Informe: IE0010-18
Fecha: 17/01/2018

